Bezirke und Bezirksvorsteher im deutschen Gemeinderecht

Geschichtliche Grundlagen und geltendes Recht

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Oskar Göbel,

Gerichtsreferendar aus Marburg a. L.

Marburg

1938

Buchdruckerei Julius Schröder, Kirchhain, Bez. Kassel

Als Dissertation von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 9. März 1938.

1. Berichterstatter:

Dozent Dr. iur. habil. Dr. phil.
E. Becker.

2. Berichterstatter:

Prof. Dr. iur. Dr. phil. D. theol.
J. V. Bredt.

Tag der mündlichen Prüfung: 29. März 1938

Gliederung.

Erster Teil:

Geschichtliche Grundlagen der gemeindlichen Bezirkseinteilung und ihrer Organisation.

Zweiter Teil:

Bezirksbildung und Bezirksvorsteher im geltenden Gemeinderecht.

Dritter Teil:

Dezentralisation, Dekonzentration und örtliche Gemeinschaft.

Schrifttum.

Antoni, G.: Städteordnung für die Provinz Hessen-Nassau. 2. Aufl. 1908.
Landgemeindeordnung für die Provinz Hessen-Nassau. 4. Aufl. 1914.

Arnold, W.: Verfassungsgeschichte der deutschen Freistätte. 1. und 2. Bd. Gotha 1854.

Aucoc: Controverses sur la Décentralisation (Révue politique et parlamentaire) 1875.

Augustin: Zentralisation und Dezentralisation in der Organisation der Stadt Berlin (In: Gegenwartsfragen der Kommunalverwaltung. Berlin 1929).

Becker, E.: Studien zur Gemeindeverfassung in Luxemburg. Bonn 1934.

Below, v.: Ursprung der deutschen Stadtverfassung. Düsseldorf 1892. Das ältere deutsche Städtewesen und Bürgertum. Bielefeld 1898.

Blomeyer, K.: Deutsches Bauernrecht. Berlin 1936.

Boldt, W. u. G.: Die Stadtverfassung und Stadtverwaltung in Preußen. Berlin 1931.

Brand, A.: Das deutsche Beamtengesetz. Berlin 1936.

Clauswitz, P.: Die Städteordnung von 1808 und die Stadt Berlin.

Constant, V.: De la Décentralisation dans la Commune. Aix 1905.

Constantin, O. u. Stein, E.: Die deutschen Landkreise. Berlin-Friedenau 1936.

Cox: Die Stadt London (Ztschr. „Der Städtetag" 1930).

Déschanel, P.: La décentralisation 1895.

Eisenhart, E. L.: Versuch einer Anleitung zum teutschen Stadt- und Bürgerrecht. Braunschweig 1791.

Elleringmann, R.: Die Neuregelung der Gemeinde- und Amtsverfassung in Westfalen und Rheinland (Sonderdruck der Westf. Verwaltungsakademie. Düsseldorf 1928).

Finke: Dekonzentration der großstädtischen Verwaltung. (Ztschr. „Der Städtetag" 1929).

Fischer, D. F.: Lehrbegriff der Kameral- und Polizeirechte. Frankfurt/M. 1785.

Fleiner, Fr.: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. Tübingen 1928.

Fontaine, E.: Décentralisation et Déconcentration. Saint-Malo 1899.

Frank, H.: Deutsches Verwaltungsrecht. München 1937.

Frick, W.: Partei und Staat (Ztschr. „Deutsche Verwaltung" 1937).

Fröhlich, F.: Die badischen Gemeindegesetze. Karlsruhe 1861.

Fronius, Fr.: Bilder aus dem sächsischen Bauernleben in Siebenbürgen. Wien 1883.

Gengler, H.: Stadtrechtsaltertümer. Erlangen 1882.

Gierke, O.: Das deutsche Genossenschaftsrecht.

Bd. 1: Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaften. Berlin 1868.

Bd. 2: Geschichte des deutschen Körperschaftsbegriffs. Berlin 1875.

Bd. 3: Die Staats- und Korporationslehre des Altertums und des Mittelalters und ihre Aufnahme in Deutschland. 1881. (Berlin).

Deutsches Privatrecht. Bd. 1. Leipzig 1895.

Giese, Fr., Neuwien, E., Cahn, E.: Deutsches Verwaltungsrecht. Berlin 1930.

Giese, F.: Der Umkreis der Reichsverwaltung (Handbuch der Politik, Bd. 3. 1921).

Staatsverwaltung im Einheitsstaat (Hdb. der Politik, Bd. 1, 1920).

Glum, F.: Großberlin. Das Problem und seine gegenwärtige verfassungsrechtliche Lösung im Vergleich mit der Verfassung der anderen Weltstädte. (Hdb. der Politik, Bd 5. 1922).

Glücksmann, A.: Breslau. In: Die Verfassungs- und Verwaltungsorganisation der Städte (Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Bd. 140. Heft 4. Leipzig 1906).

Goetz, H.: Die Verwaltungsorganisation der Stadt New-York (Sonderschrift des Kommunalwissenschaftl. Inst. an der Universität Berlin. Berlin 1931).

Tokio. Die Verwaltung einer Weltstadt (Ztschr. Gemeindetag. 1937).

Häpe, G.: Königreich Sachsen. In: Die Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte (Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Bd. 120. Heft 1. Leipzig 1905).

Hauriou, M.: Précis de Droit Administratif. Paris 1927.

Hegel, K. v.: Vergrößerung und Sondergemeinden der deutschen Städte im Mittelalter (Festschr. Luitpold v. Bayern). Erlangen und Leipzig 1901.

Heinze, R.: Dresden. In: Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte (Schriften d. Ver. f. Sozialpol. Bd. 120 Heft 2. Leipzig 1905).

Helfritz, H.: Grundriß des preußischen Kommunalrechts. Berlin 1927.

Helmreich: Die geschichtliche Entwicklung der bayrischen Gemeindeverfassung. Diss. Erlangen. 1909.

Herber, A.: Brunnennachbarschaften im Rheingau (Ztschr. Der Rheingau. Febr. 1931).

Herz, E., Brell, W.: Berliner Stadtverfassung. Berlin 1931.

Heusler, A.: Verfassungsgeschichte der Stadt Basel im Mittelalter. Basel 1860.
Ursprung der deutschen Stadtverfassung. 1872.

Holtz: Selbstverwaltung im Rahmen der Großstadt. (Ztschr. Reich und Länder 1937).

Holtzendorf v.: Rechtslexikon. Bd. 2, 3. Aufl. 1881.

Höniger: Der Ursprung der Kölner Stadtverfassung (Ztschr. Westdeutsche Zeitschrift. 1882).

Hübinger, A.: Die Verfassung der Stadt Paderborn im Mittelalter. Münster 1899.

Ilgen, Th.: Zur Herforder Stadtgerichtsverfassung (Ztschr. f vaterländische Geschichte und Altertumskunde. Bd. 49).

Jaffé, M.: Die Stadt Posen unter preußischer Herrschaft. In: Die Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte (Schr. d. Ver. f. Sozialpolitik. Bd. 120. Heft 4. Leipzig 1906).

Jellinek, W.: Verwaltungsrecht. 3. Aufl. Berlin 1931.

Jerusalem: Zentralisation und Dezentralisation (Hdb. der Politik 1912. Bd. 1).

Jeserich, K.: Die Verwaltungsorganisation der Bundeshauptstadt Wien. In: Verwaltungsorganisation der Weltstädte Paris, London, New York, Wien (Sonderschrift des Kommunalwissenschaftlichen Instituts an der Universität Berlin). Berlin 1931.

Jèze, G.: Verwaltungsrecht der französischen Republik. Tübingen 1913.

Kappelmann, H.: Die Verfassung und Verwaltungsorganisation der preußischen Städte nach der Städteordnung vom 30. Mai 1853. (Schriften des Vereins f. Sozialpolitik. Bd. 117. Leipzig 1906).

Keutgen: Untersuchungen über den Ursprung der deutschen Stadtverfassung. 1896.

Köhler, L.: Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts. Stuttgart, Berlin 1935.

Köhne, C.: Der Ursprung der Stadtverfassung in Worms, Speyer und Mainz. Breslau 1890. In der Schriftenreihe: Untersuchung zur deutschen Staats- und Rechtsgeschichte, hrsg. von O. Gierke, Heft 31.

Koellreutter, O.: Deutsches Verwaltungsrecht. Berlin 1936.

Körner-Brell: Berliner Ortsrecht. Berlin 1925.

Köttgen, A.: Deutsche Verwaltung. Mannheim, Berlin, Leipzig. 1936.

Krauthausen, U.: Das neue Berliner Gemeindeverfassungsrecht. (Ztschr. Reichsverwaltungsblatt 1934).
Ebenso Reichsverwaltungsblatt 1937.
Zur Neuordnung der Berliner Verwaltung (Ztschr. Deutsche Verwaltung. 1936.)

Kreittmayer: Anmerkungen über den Cod. max. bav. Civil. München 1768.

Laforet, W.: Deutsches Verwaltungsrecht. München 1937.

Lamprecht, K.: Deutsches Städteleben am Schlusse des Mittelalters. Heidelberg 1884.

Landmann, L.: Die rechtlichen und sozialen Grundlagen, sowie der Verfassung und Verwaltungsorganisation der Stadt Mannheim (Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Bd. 120. Heft 3. Leipzig 1909).

Lappe, J.: Die Bauernschaften der Stadt Geseke. Breslau 1908. (Untersuchungen zur deutschen Staats- und Rechtsgeschichte. Heft 97).
Die Bauernschaften und Huden der Stadt Salzkotten. Heidelberg 1912. (Deutschrechtliche Beiträge, hrsg. von Beyerle, K. Bd. 7, Heft 4).
Die Geseker Huden. Borna-Leipzig. Diss. Münster 1907.
Die Sondergemeinden der Stadt Lünen. Detmold 1909.

Leyden v.: Das Problem der Großgemeinde. In Gegenwartsfragen der Kommunalverwaltung. Berlin 1929.

Liebe, G.: Die kommunale Bedeutung der Kirchspiele in den deutschen Städten. Diss. Berlin 1885.

Liesegang, E.: Die Sondergemeinden Kölns. Diss. Bonn 1885.

Loening, O.: Dezentralisation. In: Politisches Handwörterbuch, Bd. 1; hrsg. von Herre, P. Leipzig 1923.

Ludwig-Wolf, L.: Leipzig. In: Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte (Schriften d. Ver. f. Sozialpolitik, Bd. 120. Heft 2. Leipzig 1905).

Marcère: Lettre sur la Décentralisation (Révue politique et parlementaire, 1895. Bd. IV).

Mascher, H. H.: Die Stadt- und Amtsverwaltung Westfalens. Eisenach 1874.
Handbuch zum praktischen Gebrauch der Kreis- und Amtsordnung sowie der Landgemeinde- und Polizeiordnung. Bielefeld 1874.

Maull, H.: Preußische Städte- und Landgemeindeordnungen. Berlin 1927.

Maunz, Th.: Verwaltung. Hamburg 1937.

Maurer, G. v. Geschichte der Städteverfassung in Deutschland. Bd. 1—4. Erlangen 1869—1871.
Geschichte der Dorfverfassung in Deutschland. Bd. 1, 2. Erlangen 1865—1866.

Meier, E. v. Einflüsse der französischen Revolution auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preußens im 19. Jahrhundert. Bd. 1 und 2. Leipzig 1907/08.

Merkl, A.: Allgemeines Verwaltungsrecht. Berlin und Wien 1927.

Mulert, O.: Grundsätzliche Fragen der Kommunalpolitik (Zeitschrift Der Städtetag. 1929).

Molitor, E.: Deutsches Bauern- und Agrarrecht. Leipzig 1936.

Möller, v.: Preußisches Stadtrecht. Berlin 1891.

Müller, O.: Bezirksselbstverwaltung Frankfurt/M.-Höchst. (Ztschr. Der Städtetag 1929).

Morgenstern, Fr.: Fürth. In Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte (Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Bd. 120. H. 4. Leipzig 1906).

Neubauer-Kleinsorg: Das Verfassungsrecht Deutschlands. Berlin 1930.

Nolte: Die Neuordnung der städtischen Gemeindeorganisation in Preußen. Diss. Köln 1930.

Odenbreit, W.: Die Neufassung der rheinisch-westf. Amtsordnung. (Ztschr. Deutscher Gemeindetag. 1935).

Pagenkopf, A.: Die dezentralisierte Selbstverwaltung (Jahrb. für Kommunalwissenschaft 1934, 2. Halbj. Bd.)

Peters, H.: Zentralisation und Dezentralisation. Berlin 1928.
Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen. Berlin 1926.

Petersilie, E.: Entstehung und Bedeutung der preußischen Städteordnung von 1808. Leipzig 1908.

Pfundtner: Verfassung und Verwaltung der Reichshauptstadt Berlin. (Ztschr. Deutscher Gemeindetag 1936).

Planitz, H.: Germanische Rechtsgeschichte. Berlin 1936.

Poensgen: Paris, London und Großberlin in ihren Verwaltungsorganisationen (Preuß. Jahrbücher 1904, Bd. 118)

Pohl, W.: Der Großstadtbezirk (Ztschr. Deutsches Recht 1936).

Pölzel, v.: Lehrbuch des Bayrischen Verfassungsrechts. München. 5. Aufl. 1877.

Raumer, v.: Die preußische Städteordnung. Leipzig 1828.

Rehkopp: Beziehungen zwischen Amtsverband und amtsangehörigen Gemeinden. (Ztschr. Landgemeinde 1936).

Reichard, H.: Statistik und Vergleichung der jetzt geltenden städtischen Verfassung in den monarchischen Staaten Deutschlands. Altenburg 1844.

Reichssparkommissar: Gutachten des RSpK. über die Landesverwaltung Württemberg. Stuttgart 1930.
Gutachten des RSpK. über die Landesverwaltung Mecklenburg-Schwerin. 1930.
Vorschläge des RSpK. zur Verwaltungsreform deutscher Länder 1931.
Denkschrift zur Förderung der Reichsreform und des Finanzausgleiches unter Zugrundelegung der Oldenburgischen Verwaltungsreform von 1933. (Sonderheft der Ztschr. Reich und Länder 1934).

Riccius: Entwurf von Stadtgesetzen.

Rietschel, S.: Zur Lehre von den städtischen Sondergemeinden (Hist. Viertelj. Schr. Jahrg. 1898).

Rönne-Simon: Die Gemeindeverfassung des preußischen Staates. Breslau 1843.

Schaube, K.: Zur Entstehung der Stadtverwaltung von Worms, Speyer und Mainz. Breslau 1892.

Scherzberg: Städteordnung für die Provinz Hessen-Nassau. Frankfurt-M.

Scheuner, K.: Die nationale Revolution (Archiv f. öffentl. Recht. N. F. Bd. 24).

Schoen, P.: Das Recht der Kommunalverbände in Preußen. Lpz. 1867.

Schulte, A.: Das Verfassungsrecht der Gemeindeteile in den deutschen Ländern (Ztschr. Preußische Gemeindeztg. 21. Jg. Berlin 1928).

Schumann: Das genossenschaftliche Element in der Gemeindeverwaltung. (Ztschr. Deutsche Verwaltung 1936).

Seibertz, J.: Landes- und Rechtsgeschichte des Herzogtums Westfalen. 4 Bde. Arnsberg 1861—1875.

Seydel, M. v.: Bayerisches Staatsrecht. Tübingen 1913.

Sieber, Nachbarschaften, Gilden, Zünfte und ihre Feste. (Arch. f. Kulturgesch. 1914/15.)

Steffen: Das Berliner Stadtverfassungsrecht. Berlin 1937.

Steffenns, H.: Die Ortsgesetzgebung in den deutschen Gemeinden. (Ztschr. Deutsche Verwaltung. 1935.)
Die neue Amtsordnung in Rheinland und Westfalen. (Ztschr. Landgemeinde 1936.)

Stern, B.: Königreich Bayern. In Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte (Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Leipzig 1906. Bd. 120, Heft 4.)

Stoll, H.: Deutsches Bauernrecht. Tübingen 1935.

Stüve, K.: Wesen und Verfassung der Landgemeinden und des ländlichen Grundbesitzes in Niedersachsen und Westfalen. Jena 1851.

Stüve, K.: Topographische Bemerkungen über die Feldmark der Stadt Osnabrück und die Entwicklung der Leihschaftsverfassung (Ztschr. Mitteilungen des Historischen Vereins zu Osnabrück 1858 V.)
Topographische Bemerkungen über die Stadt Osnabrück, Markt und Gewerbsleben derselben (Ztschr. Mitt. d. Hist. Ver. zu Osnabrück 1855 Bd. 4).

Surén, F.: Die deutsche Gemeindeordnung (Ztschr. Reichsverwaltungsblatt 1935).

Surén, F. — Loschelder, W.: Deutsche Gemeindeordnung und Ergänzungsband. Beide Berlin 1935.

Thiel, F.: Die neue Amtsordnung (Ztschr. Deutsche Verwaltung 1935).

de la Tour, J. J.: Décentralisation et liberté dans la commune (Revue politique et parlementaire. 1899 Bd. 22.)

Varges, W.: Zur Entstehung der deutschen Stadtverfassung. 1. und 2. Teil (Jb. für Nationalökonomie u. Statistik, 3. Folge, Bd. 6, 8 u. 9).
Die Entstehung der Stadt Braunschweig. Die Entwicklung der Autonomie der Stadt Braunschweig (Beide in Ztschr. des Harz-Vereins, Bd. 25, 1892).

Vollbaum, J.: Die Spezialgemeinden der Stadt Erfurt. Erfurt 1881.

Wächter, K. G.: Handbuch des im Königreich Württemberg geltenden Privatrecht Bd. 1. Stuttgart 1842.

Walz, E.: Das Großherzogtum Baden. In: Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte (Schr. d. Ver. f. Soz. Politik. Bd. 120, Heft 3). Leipzig 1909.

Weidemann: Gemeinde u. Staat (Deutsches Recht, 1936). Breslau 1909.

Weishaar: Handbuch des Württembergischen Privatrechts, Bd. 1—3. Stuttgart 1816.

Weiske, J.: Sammlung der neueren teutschen Gemeindegesetze. Leipzig 1848.

Wendt, H.: Die Stein'sche Städteordnung in Breslau, Bd. 1 und 2. Breslau 1909.

Zimmermann: Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten. Hrsgb. von E. Pegert. Berlin 1851.

Zollikofer: Verfassungs- und Verwaltungsorganisation von London. In: Verwaltungsorganisation der Weltstädte (Sonderschrift des Kommunalwissenschaftlichen Instituts an der Universität Berlin. Berlin 1931).

Zeitschriften:

Archiv für Kulturgeschichte 1914/15.
Archiv für öffentliches Recht, Bd. 4 1889 und N. F. Bd. 24.
Der Städtetag 1929, 1930.

Der Rheingau, 4. Jg. (1931).
Deutsches Recht 1936.
Deutsche Verwaltung 1934, 1936, 1937.
Gemeindetag 1936, 1937.
Jahrbuch der Kommunalwissenschaft 1934.
Jahrbuch für Nationalökonomie u. Statistik. 3. Folge, Bd. 6, 8, 9.
Historische Vierteljahrsschrift 1898.
Landgemeinden 1936.
Mitteilungen des Historischen Vereins zu Osnabrück, 1855, 1858.
Preußische Jahrbücher 1904.
Reich und Länder 1934, 1937, Sonderheft 1934.
Reichsverwaltungsblatt 1934, 1935, 1937.
Révue politique et parlementaire 1892 Bd. 22, 1895 Bd. 4.
Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 117—123, 1905—1909.
Westdeutsche Zeitschrift 1882.
Zeitschrift des Harzvereins für Geschichte und Altertumskunde. Jahrgang 25, 1892.
Zeitschrift für Rechtspflege in Oldenburg. Bd. 5 und 6.
Zeitschrift des Vereins für rheinische und westfälische Volkskunde.

Erster Teil.

Geschichtliche Grundlagen der gemeindlichen Bezirkseinteilung und ihrer Organisation.

I. Anfänge der Bezirksbildung in den deutschen Gemeinden des Mittelalters.

Die Bezirkseinteilung der Gemeinden und die räumlich und sachlich begrenzte Verwaltung der Bezirke durch Bezirksvorsteher nach Anweisung der Gemeindeverwaltungsbehörden haben geschichtliche Grundlagen, die sich aus den Ueberlieferungen seit dem Mittelalter nachweisen lassen. Man braucht nicht von der Aufteilung nach Rotten, Vierteln und Quartieren auszugehen, die gewöhnlich als die Vorläufer unserer modernen Stadtbezirke genannt werden.[1]) Diese teilweise natürliche, oft jedoch künstliche Einteilung in Verwaltungsbezirke, wie sie im ausgehenden Mittelalter erfolgte, schloß sich nicht selten an die Einteilung in alte nachbarschaftliche Genossenschaften an. Der Ursprung der heutigen Bezirke liegt in den nachbarschaftlichen Gemeinschaften innerhalb der Gemeinde.

Die Bezirke dieser Art knüpfen meist an Siedlungsgemeinschaften an. Im Schrifttum wird hervorgehoben, daß die Nachbarschaften aus den uralten, germanischen Geschlechtersiedlungen hervorgegangen seien.[2]) Das ist jedoch bestritten. Jedenfalls gehen die Nachbarschaften, die sich vor allem im Rheinland, aber auch anderswo herausgebildet hatten und dort teilweise reliktartig bis heute erhalten haben, häufig auf ehemalige Siedlungen zurück. So kam auch bei den Siedlungen der deutschen Kolonisten in Siebenbürgen die Einteilung in Nachbarschaften zu neuer Geltung und Blüte.[3]) Auch die Bauer- und Höferschaften lassen sich in den meisten Fällen auf Siedlungsgemeinschaften zurückführen. Mehrere Einzelhöfe schlossen sich zu einer Höferschaft oder Bauerschaft zusammen. Sie waren vor allem in Westfalen heimisch. In Hildesheim[4]) war die Altstadt in sechs und später die Neustadt in drei Bauerschaften eingeteilt. Ebenso setzten sich

---

1) Gierke, O.: Das deutsche Genossenschaftsrecht. Band 1, Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft. Berlin 1868, S. 334.

2) Gierke, O.: Ebenda, S. 33 f.

3) Fronius, Fr.: Bilder aus sächsischen Bauernleben in Siebenbürgen, Wien 1883, S. 82.

4) Gengler, H.: Stadtrechtsaltertümer, Erlangen 1882, S. 56.

Paderborn[5]), Wolfhagen[6]), Dortmund[7]), Rüden, Brilon[8]) und auch Braunschweig[9]) aus Bauerschaften zusammen. Höferschaften hatten sich in Soest[10]), Werl und Geseke[11]) herausgebildet. Inwieweit die Heimschaften, wie sie z. B. in Worms, Speyer und Mainz anzutreffen waren, als nachbarschaftliche Bezirke angesehen werden können, ist bestritten. Hegel[12]) sieht in den Heimbürgern nur niedere Gemeindebeamte. Die Heimschaften wären danach also nur Verwaltungsbezirke. Gierke[13]) zählt die Heimschaften dagegen zu den Spezialgemeinden. Ursprünglich waren die Heimbürger Ortsvorsteher der Gemeinde.[14]) Es gab also nur einen Heimbürger und erst später wurde für jeden neuen Stadtteil ein weiterer Heimbürger ernannt.[15]) Danach ist anzunehmen, daß die Heimschaften einmal Spezialgemeinden bildeten. Sie haben allerdings sehr bald ihre Selbständigkeit verloren.[16]) Die Stadtbezirke in Münster[17]), Osnabrück,[18]) Erfurt[19]) und Hameln[20]) hießen Leihschaften oder Huden. Die Einteilung in Leihschaften oder Huden verdankt ihre Entstehung alten wirtschaftlichen Verbänden, wie sie sich in den Siedlungsgenossenschaften sehr bald herausbildeten. Die Huden waren Weidegenossenschaften. Oft sind sie aus ehemaligen Bauerschaften hervorgegangen, die sich in Zeiten der Not und des Krieges in den nächsten befestigten Ort zurückgezogen hatten. Sie ließen sich dort als geschlossene Siedlung naturgemäß in einem Stadtbezirk nieder, der ihrer Feldmark am nächsten lag.[21]) Die Huden übten dann in jeder Bauerschaft das Weiderecht aus. Später fand eine Trennung von der Bauerschaft statt, und die Hude wurde selbständige Genossenschaft.[22])

Während diese Bezirke mehr oder weniger Siedlungsgenossenschaften darstellten, finden wir in anderen Städten Bezirke, die ihren Ausgang von Wehrgenossenschaften genommen

---

5) Hegel, K. v.: Vergrößerung und Sondergemeinden der deutschen Städte im Mittelalter (Festschr. Luitpold v. Bayern). Erlangen und Leipzig 1901.
Gengler, H.: Stadtrechtsaltertümer. Erlangen 1882. S. 57.
6) Hegel, K. v.: Vergrößerung und Sondergemeinden. S. 12.
Gengler, H.: Stadtrechtsaltertümer, S. 57.
7) Hegel, K. v.: Vergrößerung und Sondergemeinden. S. 1.
Gengler, H.: Stadtrechtsaltertümer. S. 61.
8) Gengler, H.: Stadtrechtsaltertümer. S. 61.
9) Hegel, K. v.: Vergrößerung und Sondergemeinden. S. 14.
Varges, W.: Die Entstehung der Stadt Braunschweig. S. 120
Die Entwicklung der Autonomie der Stadt Braunschweig (Ztschr. des Harzvereins f. Gesch. u. Altertumsk. Jg. 25, 1892), S. 303 f.
10) Hegel, K. v.: Vergrößerung und Sondergemeinden. S. 11.
Gengler, H.: Stadtrechtsaltertümer, S. 60.
11) Gengler, H.: Stadtrechtsaltertümer, S. 61.
12) Hegel, K. v.: Vergrößerungen und Sondergemeinden, S. 5
13) Gierke, O.: Das deutsche Genossenschaftsrecht. Bd. 1, S. 334.
14) Schaube, K.: Zur Entstehung der Stadtverfassung von Worms, Speyer und Mainz. Breslau, 1892. S. 64.
15) Liebe, G.: Die kommunale Bedeutung der Kirchspiele in den deutschen Städten. Diss. Berlin 1885. S. 25 und 53.
Schaube, K.: Entstehung der Stadtverfassung von Worms. S. 64.
17) Hegel, K. v.: Vergrößerung und Sondergemeinden. S. 8.
Gengler, H.: Stadtrechtsaltertümer, S. 58.
18) Hegel, K. v.: Ebenda, S. 9.
Gengler, H.: Ebenda, S. 58.
19) Vollbaum, J.: Die Spezialgemeinden der Stadt Erfurt. Erfurt, 1881.
20) Hegel, K. v.: Vergrößerung und Sondergemeinden. S. 9.
21) Lappe, J.: Die Bauerschaften der Stadt Geseke. Breslau 1908. S. 31 ff.
22) Lappe, J.: Ebenda. S. 37

haben. Die Aufteilung in Grafschaften oder Christoffel, wie z. B. in Aachen[23]) und in Wachten, wie in Regensburg[24]) war selten, die Einteilung in Viertel und Quartiere um so zahlreicher. Sie war wohl die verbreitetste, allerdings auch nicht die früheste; wir finden sie seit dem 12. Jahrhundert. Bezirke dieser Art gehen auf die städtische Wehrverfassung und den inneren Wachtdienst zurück. In München, Nürnberg, Stralsund, Chemnitz, Hannover, Ueberlingen und Rothenburg o. T.[25]) ist eine derartige Einteilung getroffen worden. Es ist nicht ausgeschlossen, daß Bezirke, deren Aufgaben mehr auf militärischem und wachtdienstlichem Gebiete lagen, nicht auch auf ehemalige Siedlungsverbände zurückgehen, da auch die Nachbarschaften, Bauerschaften, Heimschaften usw. sehr oft Verbände im städtischen Heer bildeten und bei der Wache mitwirkten.

Die Pfarreien haben in der städtischen Gemeindeverwaltung im allgemeinen keine größere Rolle gespielt. In Köln haben sich die Parochien zwar durchgesetzt; die Altstadt Köln war in sieben Parochien eingeteilt.[26]) Diese waren jedoch selbständige Gemeinden innerhalb der Gesamtgemeinde[27]) und scheiden daher aus unserer Betrachtung aus. Liebe[28]) versucht für Worms die Bedeutung der Pfarrsprengel als Gemeindebezirke nachzuweisen. Nach seiner Ansicht waren die Pfarrsprengel das Ursprüngliche; sie traten später in der Kommunal- und Wehrverfassung als Bezirke in Erscheiung. Wenn die Grenzen der Parochien mit den Grenzen der Gemeindebezirke übereinstimmen, so ist dies noch kein Beweis, sondern nur ein Indiz für diese Auffassung. Während sich in Worms[29]) eine derartige Uebereinstimmung nachweisen läßt, finden wir in Mainz nur in einem Falle einen lokalen Zusammenhang zwischen Pfarrsprengel und Stadtbezirk.[30]) Der gemeinsame Kirchgang, die Beerdigungen und die Verwaltung der kirchlichen Abgaben haben gewiß fördernd zur Bildung einer örtlichen Teilgenossenschaft gewirkt, die Parochien boten sich der kommunalen Entwicklung zuweilen als zweckmäßige Bezirke dar.[31]) Es ist daher erklärlich, wenn die Gemeindebezirke den Pfarrgemeinden angeglichen wurden. Das wird vor allem dort der Fall gewesen sein, wo eine durch die Natur oder Geschichte gegebene Gliederung fehlte. Regelmäßig werden sich jedoch die Pfarreien nach den Grenzen der vorhandenen Stadtbezirke, die ihrerseits meist aus ehemaligen Siedlungsgenossenschaften hervorgegangen waren, gerichtet haben.

---

23) Hegel, K. v.: Vergrößerung und Sondergemeinden. S. 7 f
24) Liebe, G.: Kommunale Bedeutung der Kirchspiele. S. 5.
Gengler, H.: Stadtrechtsaltertümer, S. 57.
25) Gengler, H.: Ebenda, S. 49 ff. und Anmerkung dazu.
26) Gengler, H.: Ebenda, S. 63.
Hegel, K. v.: Vergrößerung und Sondergemeinden. S. 8
27) Hegel, K. v.: Ebenda, S. 6.
28) Liebe, G.: Kommunale Bedeutung der Kirchspiele, S. 19 ff.
29) Liebe, G.: Ebenda, S. 19.
Köhne, C.: Der Ursprung der Stadtverfassung in Worms, Speyer und Mainz. Breslau 1890. In der Schriftenreihe: Untersuchung zur deutschen Staats- und Rechtsgeschichte, hrsg. von O. Gierke, Heft 31. S. 284.
30) Liebe, G.: Kommunale Bedeutung der Kirchspiele, S. 49.
31) Liebe, G.: Ebenda, S. 6.

Die auf **nachbarschaftlicher Grundlage** aufbauenden Genossenschaften erwiesen sich als so stark, daß die Berufsverbände des späteren Mittelalters, die Gilden und Zünfte, sie nicht ganz zu verdrängen vermochten. Teilweise bestanden sie nebeneinander fort. In Echternach gab es z. B. neben den Amtsmeistern der Zünfte sieben Letztenmeister, in Grevenmacher wurde die Bürgerschaft durch vier Parteienmeister vertreten und in Diekirch wurden neben den zwei Zunftmeistern von der Bürgerschaft sieben Rottmeister gewählt, die den Nachbarschaften vorstanden.[32]) In anderen Gemeinden kam sogar eine Verschmelzung der Nachbarschaften mit den Zünften zustande. Die Zünfte bildeten nicht nur Personenverbände, sondern häufig auch nachbarschaftliche Genossenschaften. Noch heute erinnern in manchen Städten Straßen und Ortsbezeichnungen daran, daß die Verbände der Schuster, Metzger, Schneider usw. einen nachbarschaftlichen Bezirk darstellten. Die Verbundenheit der Persönlichkeit mit dem Boden und die Betonung der örtlichen Gemeinschaft traten damit wieder zutage.

II. Rechtsnatur der Bezirke im alten Reich.

Alle diese räumlich gebundenen und geschichtlich gewordenen Gemeinschaften haben trotz mancher Verschiedenheiten in der Entstehung, in den Aufgaben und Befugnissen eines gemeinsam: das ist die genossenschaftliche Grundlage. Sie gehen alle davon aus, daß die Nachbarn, die in enger, räumlicher Gemeinschaft leben, aufeinander angewiesen sind und daher zusammenstehen müssen. Die Bezirke bilden eine Genossenschaft, und der einzelne ist ein Glied in dieser Gemeinschaft. Seine Rechte und Pflichten ergeben sich aus dem Zusammenleben in der Genossenschaft. Das gegenseitige Füreinandereinstehen und das genossenschaftliche Leben kommen am besten in der Pflicht der Genossen zur gegenseitigen Hilfeleistung in Freud und Leid zum Ausdruck. In den einzelnen Aufgaben und Befugnissen der nachbarschaftlichen Gemeinschaften und in der Organisation tritt das genossenschaftliche Element immer wieder in den Vordergrund.

Innerhalb der Gemeinde bilden die Bezirksgenossenschaften **Spezialgemeinden**.[33]) Wenn die Spezialgemeinden auch innerhalb ihres Wirkungskreises selbständig waren, so bildeten sie doch keine Gemeinden innerhalb der Gemeinde. Die Sonder- oder Spezialgemeinden dürfen daher nicht mit **Teilgemeinden** verwechselt werden, die nur in einem losen Verbande zueinander stehen. In Köln führten z. B. die sieben Parochien der Altstadt ein verhältnismäßig selbständiges gemeindliches Leben,[34]) sodaß man im Schrifttum ihre volle Selbständigkeit bis 1112 annimmt.[35])

32) Becker, E.: Studien zur Gemeindeverfassung Luxemburg, S. 121 ff. Marb. 1934.
33) Gierke, O.: Das deutsche Genossenschaftsrecht. Bd. 1, S. 332 ff.
34) Gierke O.: Ebenda, S. 334 f.
Gengler, H.: Stadtrechtsaltertümer, S. 64.
Liebe, G.: Kommunale Bedeutung der Kirchspiele, S. 14 f.
35) Hegel, K. v.: Chroniken der deutschen Städte, Bd. 14, S. 67.
Höninger: Der Ursprung der Kölner Stadtverfassung (Westdeutsche Zeitschr. 1882). S. 239.

Ebenso waren die Spezialgemeinden in Erfurt ursprünglich selbständige Gemeinden, die nur in einem losen Zusammenhang standen.[36] Auch in Braunschweig gab es anfangs drei, später fünf völlig freie Weichbilder,[37] die erst 1374 aufhörten, selbständige Gemeinden darzustellen. Die drei besonderen Städte, aus denen Königsberg gebildet wurde, schlossen sich erst 1724 zu einer Einheit zusammen.[38] In Hildesheim gab es drei Städte mit selbständigen Räten: die Altstadt, Neustadt und Dammstadt.[39] Es handelte sich hier überall um Teilgemeinden, die als selbständige Gemeinwesen einer Gesamtgemeinde angehörten. Die Spezialgemeinden bildeten dagegen Gemeindeteile, d. h. Teile einer richtigen Gemeinde, nicht eines Verbandes. Bei den Teilgemeinden lag das Hauptgewicht in der eigenen Verwaltung; in den Spezialgemeinden lag das Schwergewicht der Verwaltung nicht bei ihnen, sondern bei den Gemeinden, denen sie angehörten. Die Teilgemeinde ist in erster Linie eine abgeschlossene Gemeinschaft für sich, während die Sondergemeinde nur eine Teilgemeinschaft innerhalb der Gesamtgemeinschaft darstellt. Die stärkere Verbundenheit untereinander und die Betonung des darüber stehenden Organismus der Stadtgemeinde sind charakteristisch für die Spezialgemeinden; sie sind als Glieder in die Gemeinschaft der Gesamtstadt organisch eingebaut. „Als Teile der Stadt waren sie nirgends mechanisch gemachte und unselbständige Abteilungen, sondern selbständige, von eigenem politischen Leben erfüllte Glieder des Gemeinwesens."[40]

Bei der Frage nach der rechtlichen Bedeutung der Bezirksgenossenschaften in der Gemeinde muß hervorgehoben werden, daß sie Träger eigener Rechte und Pflichten waren. Im Gegensatz zum Verwaltungsbezirk, dessen Rechte und Pflichten von einer übergeordneten Stelle übertragen sind und in deren Namen wahrgenommen werden, standen den mittelalterlichen Bezirken in den Gemeinden eigene Rechte und Pflichten zu. Sie waren Ausfluß des genossenschaftlichen Zusammenschlusses im Zuge der damaligen Einungsbestrebungen. Sie wurden nicht nur im eigenen Namen, sondern auch als eigene Rechte und Pflichten ausgeübt. Erst später versuchte der erstarkte städtische Rat, die Rechte und Pflichten der Genossenschaften als von der Stadt abgeleitet hinzustellen; damals vollzog sich, wie wir noch sehen werden, eine Wandlung dieser eigenen Rechte in besondere Privilegien. Als Privilegien konnten sie sich noch lange gegen die Machtansprüche des Rates aufrechterhalten. Während die Rechte und Pflichten den Bezirken später von der Gemeinde übertragen wurden, also als übertragene Angelegenheiten wahrgenommen wurden, standen sie den nachbarschaftlichen Genossenschaften des hohen Mittelalters als eigene Angelegenheiten zu.

36) Vollbaum, J.: Die Spezialgemeinden der Stadt Erfurt, S. 9.
37) Varges, W.: Die Entstehung der Stadt Braunschweig. S. 117, 122 ff.
Hegel, K. v.: Vergrößerung und Sondergemeinden. S. 13 f.
38) Faber: Die Haupt- und Residenzstadt Königsberg/Preuß. S. 229 f.
39) Hegel, K. v.: Vergrößerung und Sondergemeinden. S. 13.
40) Gierke, O.: Genossenschaftsrecht, Bd. 2, S. 790.

III. Aufgaben der Bezirke.

Die Aufgaben der Bezirksgenossenschaften des Mittelalters waren recht mannigfaltig. Sie bildeten eine wichtige Grundlage der städtischen Verfassung.[41]) Sie hatten einerseits Aufgaben zu erfüllen, die das öffentliche Leben gestalteten und andererseits Aufgaben, die ihrer Verwaltung dienen sollten. Bei den Gestaltungsaufgaben ist zunächst der Einfluß auf die Organisation der Städte zu nennen. Wenn die Vorsteher der Spezialgemeinden auch nicht in der Zentralverwaltung der Stadt vertreten waren, so hatten die nachbarschaftlichen Bezirke doch direkten oder indirekten Einfluß auf die Besetzung des Rates und der städtischen Verwaltung. Die Wahl der Ratsmänner in Münster in Westfalen erfolgte durch zehn Kürgenossen, welche aus den sechs Leihschaften kamen.[42]) In Osnabrück waren die Sondergemeinden im Rat und Schöffenstuhl vertreten.[43]) In Soest wurden aus der Mitte der Burrichter zwölf Ratmannen genommen, welche den Bürgermeister wählten.[44]) Die Wachtmeister in Regensburg wurden bei wichtigen Angelegenheiten zur Beratung zugezogen und seit 1512 als Wachtausschuß bei der städtischen Verwaltung eingesetzt.[45]) In Braunschweig wurden Mitglieder der Räte in den selbständigen Weichbildern aus den Burschaften gewählt.[46])

Den Sondergemeinden stand auch meist die Ausübung der Gerichtsbarkeit in gewissen Angelegenheiten zu. Das Recht der Nachbarn in den Genossenschaften bildete sich im Wege der Observanz und erhielt sich kraft Herkommen. Erst in späterer Zeit wurde es in Satzungen, auch Statuten genannt, in Nachbarschaftsbüchern, Bauerbüchern, Schäffnerbüchern niedergelegt[47]) und in einer besonderen Lade aufbewahrt.[48]) Verstöße gegen dieses Sonderrecht der Nachbarn wurden von der Genossenschaft gerichtet. Wer den Satzungen zuwiderhandelte, wurde mit einer Geldbuße belegt und in schweren Fällen sogar mit dem Ausschluß aus der Gemeinschaft bestraft.[49]) Vor allem in den Bauerschaften, Leihschaften und Huden wurde dieses Recht gehandhabt. Allerdings haben manche Bauerschaften durch Eingliederung in benachbarte Städte ihre Selbständigkeit verloren, indem der Rat alle ihre Rechte und Pflichten und so auch die Ausübung des Flurgerichts an sich zog, wie z. B. in Salzkotten.[50]) Hatten die Spezialgemeinden diese Gerichtsbarkeit verloren, so blieb ihnen meist noch das

41) Gierke, O.: Genossenschaftsrecht, Bd. 2, S. 790.
42) Gengler, H.: Stadtrechtsaltertümer, S. 58.
Hegel, K. v.: Vergrößerung und Sondergemeinden, S. 9.
43) Gengler, H.: Stadtrechtsaltertümer, S. 58.
Hegel, K. v.: Vergrößerung und Sondergemeinden, S. 2.
44) Gengler, H.: Stadtrechtsaltertümer, S. 61.
45) Gengler, H.: Ebenda, S. 54.
46) Varges, W.: Autonomie der Stadt Braunschweig, S. 307 ff.
47) Fronius, F.: Bilder aus sächsischen Bauernleben, S. 82.
Schunk, J. P.: Beyträge zur Mainzer Geschichte mit Urkunden, 3. Bd. Mainz 1790. S. 273.
48) Fronius, F.: Bilder aus sächsischen Bauernleben. S. 98.
49) Fronius, F.: Ebenda, S. 100 f.
Schunk, J. P.: Beyträge, S. 250.
50) Lappe, J.: Die Bauernschaften und Huden der Stadt Salzkotten. Heidelberg, 1912. S. 402.

Rügerecht und die Rügepflicht bei dem Gericht, das dafür jetzt zuständig war. So hatten die Heimbürger in Worms auf Befragen des Kämmerers, dem sie durch Eid verpflichtet waren, zu melden, was sie Rechtswidriges und der Stadt Schädliches auf Gassen und Straßen bemerkt hatten.[51] In den genossenschaftlichen Bezirken hatte jeder, der von einem Verstoß gegen die Ordnung der Genossenschaft Kenntnis erlangt hatte, dem Vorsteher Anzeige zu machen oder in der Genossenschaftsversammlung zur Sprache zu bringen. Das Urteil wurde entweder vom Vorsitzenden gefällt[52] oder aber durch Beschluß der Genossenschaft.[53] Während der Beschlußfassung mußten die Schuldigen die Sitzung verlassen.[54] Der Beschluß wurde den Anwesenden sofort verkündet. Geldstrafen mußten fast immer sofort entrichtet werden.

Die Bezirksgenossenschaften widmeten sich in hohem Maße der Pflege der Geselligkeit, der Sitte und des Brauchtums sowie der religiösen Angelegenheiten.[55] Die Bauernschaften fanden sich anschließend an die Bauernschaftsversammlung zur sogenannten „Bauerzehr" zusammen.[56] Die Nachbarschaften in Rüdesheim hatten das Hauptfest an Fastnacht oder Aschermittwoch. Schon im Herbst wurden von jedem Nachbarn sein Anteil Wein eingesammelt oder vom Brunnen- oder Aschermittwochsmeister in einem Faß auf Kosten der Nachbarschaft aufbewahrt.[57] Ebenso wurde in Lünen in den Nachbarschaften ein jährlicher Fastnachtsschmaus veranstaltet.[58] In anderen Nachbarschaften gab die Reinigung des Brunnens oder das Bornsegen Anlaß zu gemeinsamer Feier.[59] Überhaupt feierte man auf Kosten der Genossenschaften, wo sich nur irgend eine Gelegenheit bot. Der größte Teil der Einkünfte wurde für solche Feste verwandt. Wenn irgend eine Arbeit im Interesse der Genossenschaft zu erledigen war, wie z. B. das Schlagen des Holzes, die Besichtigung der Mast, die Verpachtung von Land, die Verlosung des Holzes, die Besichtigung der Grenzen, die Augenscheinnahme von Flurschäden usw. wurden „Salzkuchen, Weißbrot, Krengel" gegessen und „Wein, Bier und Brantwein" getrunken.[60]

Wie alle Genossenschaften des Mittelalters, beseelte auch die nachbarschaftlichen Bezirke ein religiöser Geist. Manche Nachbarschaften bildeten sogar eine religiöse Bruderschaft. Gemeinsamer Kirchgang, ewiges Gebet und Empfang des Abendmahls gehörten fast überall zu den Pflichten der Genossen. Kruzifixe und Heiligenstämmchen wurden von ihnen in ihren Bezirken unterhalten. Vor

---

51) Liebe, G.: Kommunale Bedeutung der Kirchspiele, S. 23.
52) Fronius, F.: Bilder aus sächsischen Bauernleben. S. 100 ff.
53) Lappe, J.: Die Bauerschaften der Stadt Geseke, S. 83.
54) Lappe, J.: Ebenda, S. 83.
55) Fronius, F.: Bilder aus sächsischen Bauernleben, S. 83 und 87 ff
Sieber: Nachbarschaften, Gilden, Zünfte und ihre Feste. (Archiv für Kulturgeschichte, 1914/15). S. 465.
56) Lappe, J.: Die Bauerschaften der Stadt Geseke, S. 131.
57) Schunk, J. P.: Beyträge, Bd. 3, S. 247.
58) Lappe, J.: Die Sondergemeinden der Stadt Lünen. Dortmund 1909. S. 71.
59) Herber, A.: Brunnennachbarschaften im Rheingau. (Der Rheingau, Februar 1931). S. 8.
60) Lappe, J.: Die Bauerschaften der Stadt Geseke. S. 130.

allem waren die Gerichtsstätten mit Heiligenhäuschen geschmückt.[61]) Auch die Armen wurden von den Genossenschaften betreut. So wurde in Geseke der Überschuß der Jahresrechnung gelegentlich an die Armen verteilt und bei der Mast wurden sogenannte Spendenschweine mitgetrieben, von deren Erlös den Armen Spenden gebacken und ausgeteilt wurden. [62]) Wohl am besten zeigt sich das Zusammengehörigkeitsgefühl beim Tode eines Mitglieds. Nicht nur bei den Festen, auch in der Trauer traten die Bezirksgenossenschaften als Gemeinschaft nach außen in Erscheinung. Alle Mitglieder waren bei Strafe verpflichtet, an der Beerdigung teilzunehmen. [63]) In den Nachbarnschaften der Gemeinden des Rheingaues war die Beerdigung kostenlos, die Nachbarn gruben dem Toten das Grab und besorgten das Totengeläute. [64]) Die Nachbarschaft in der Kellergasse zu Rüdesheim ging auch bei dem Tode eines Kindes mit zu Grabe. Aber auch über das Grab hinaus gedachte man der Genossen. Es wurden Seelenmessen für die Verstorbenen der Genossenschaft gelesen, der jedes Mitglied der Genossenschaft beiwohnen sollte. [65]) Auch die Bittgänge der Genossenschaften in Feld und Wald zeugten für die Pflege des Religiösen in den Bezirksgenossenschaften. [66])

Zu den Verwaltungsaufgaben der Genossenschaften zählte vor allem die Verwaltung des gemeinschaftlichen Eigentums. Nicht nur die Bauerschaften, Leihschaften und Huden hatten Grundeigentum, sondern meist hatten auch die Nachbarschaften Besitzungen und Gerechtsame, sei es Wald, Weide oder Grundstücke innerhalb der Gemeinde.[67]) Gesamthandseigentum waren auch die Löschgeräte, „die Brunnenbutte, das Seil, das Aschermittwochfaß, die Trumb, Hacken, Geschütz, Fahnen, dieses Buch (Nachbarschaftsbuch) und alles was dem anhangt".[68]) Zu den Verwaltungsaufgaben gehörte aber auch die Vorbereitung der Feste, die Einziehung und Verwahrung der Einkünfte, seien es Strafgelder, Aufnahmegebühren oder Erlös aus genossenschaftlichem Eigentum, und die Einberufung der Genossenschaftsversammlung, die auf verschiedene Weise erfolgte.

Eine ganze Reihe von Aufgaben, die von den Bezirksgenossenschaften wahrgenommen wurden, hatten in erster Linie Bedeutung für ihren Bezirk. Es handelte sich um Angelegenheiten, die zunächst die Bezirksgenossen betrafen und meist auch nur für diese von Belang waren. Die meisten dieser bezirkseigenen Aufgaben entsprangen der Pflicht zu gegenseitiger Hilfeleistung in Freud und

---

61) Lappe, J.: Ebenda. S. 127.
62) Lappe, J.: Ebenda, S. 128.
63) Schunk, J. P.: Beyträge, Bd. 3, S. 243.
Sieber: Nachbarschaften, S. 456.
Lappe, J.: Die Bauerschaften der Stadt Geseke, S. 128.
Lappe, J.: Die Sondergemeinden der Stadt Lünen, S. 73.
64) Herber, A.: Brunnennachbarschaften, S. 8.
Fronius, F.: Bilder aus sächsischen Bauernleben; vgl. S. 88 f
65) Lappe, J.: Bauerschaften der Stadt Geseke, S. 129.
66) Lappe, J.: Ebenda, S. 129.
67) Sieber: Nachbarschaften, S. 465.
68) Schunk, J. P: Beyträge, Bd. 3, S. 247.

Leid.[69]) Ebenso wie man beim Tode eines Mitglieds seine Angehörigen nicht im Stiche ließ, halfen sich die Genossen auch bei Hochzeiten, Taufen und anderen Festen gegenseitig aus. Bei den deutschen Kolonisten in Siebenbürgen war bei Neubauten jedes Mitglied der Nachbarschaft zur tätigen Mithilfe verpflichtet.[70]) Der Bornbrief der Nachbarschaft in der Kellergasse zu Rüdesheim verlangte: „Ein jeder Nachbar ehe und bevor er verreiset, soll sich selbst bei den Nachbarn zeigen und ansaggen seine Noth und Ursach und dann mit Erlaubnis der Nachbarn verreisen unter Straf eines halben Viertels Wein.“[71]) Bezirkseigene Aufgaben waren selbstverständlich auch alle Aufgaben, die mit der Verwaltung des Eigentums der Genossenschaft zusammenhingen. Vor allem die Bauerschaften und Huden trafen hier eine Fülle von Aufgaben, z. B. die Verpachtung von Ländereien, die Pflege des Waldes, das Schlagen von Brenn- und Bauholz, die Mast in den Wäldern, die Aufstellung eines Weideplans und die Aufsicht bei der Weide.[72]) Aber auch die Regelung von Grenzstreitigkeiten unter den Mitgliedern fiel in ihre Zuständigkeit.[73]) Schließlich gehörten zu den bezirkseigenen Aufgaben auch die Reinhaltung der öffentlichen Brunnen.[74]) Herber vermutet, daß die Entstehung von Nachbarschaften im Rheingau mit der Anlage von Brunnen eng zusammenhänge.[75])

Neben diesen bezirkseigenen Aufgaben wurden von den Bezirksgenossenschaften auch G e m e i n d e a n g e l e g e n h e i t e n besorgt. Vor allem waren es polizeiliche Befugnisse, die ihnen zustanden. Sie hatten in ihren Bezirken für Sicherheit und Ordnung zu sorgen; ihnen lag zuweilen die Gassen- und Torhut[76]) und die Aufbewahrung der Torschlüssel ob. Ebenso hatten sie die Reinhaltung der Bäche und Wasserläufe[77]) und die Instandsetzung der Wege und Brücken zu besorgen.[78]) Gleichzeitig übernahmen die nachbarlichen Bezirke den Schutz bei Feuersgefahr; sie übten die Feuerpolizei aus. Die Bauerschaften und Huden waren daneben auch noch für die Feldpolizei zuständig.[79]) Sie hatten Forstfrevel zu verhüten und die an der Ackerflur begangenen Rechtswidrigkeiten zu bestrafen. Hauptsächlich galt es Diebstähle in Wald und Feld und Flurbeschädigungen zu verhindern. Bei den Heimbürgern finden wir als wichtigste Aufgabe die Aufsicht über Gewicht und Maß.[80])

---

69) S c h u n k , J. P.: Ebenda, S. 242 ff.
L a p p e , J.: Sondergemeinden der Stadt Lünen, S. 68.
70) F r o n i u s , F.: Bilder, S. 88.
71) S c h u n k , J. P.: Ebenda, S. 242 ff.
72) L a p p e , J.: Bauerschaften der Stadt Geseke, S. 112 ff.
73) L a p p e , J.: Ebenda, S. 96 f.
74) G i e r k e , O.: Genossenschaftsrecht, Bd. 1, S. 91.
L a p p e , J.: Bauerschaften der Stadt Geseke, S. 95.
S c h u n k , J. P.: Beyträge, Bd. 3, S. 244 f., 247 f.
75) H e r b e r , A.: Brunnennachbarschaften, S. 4.
76) G i e r k e , O.: Genossenschaftsrecht, Bd. 1, S. 455.
S i e b e r : Nachbarschaften, S. 459, 465.
F r o n i u s , F.: Bilder, S. 91.
H e g e l , K. v.: Vergrößerung, S. 8.
G e n g l e r , H.: Stadtrechtsaltertümer, S. 62.
77) L a p p e , J.: Bauerschaften der Stadt Geseke, S. 94.
78) L a p p e , J.: Ebenda, S. 91 f.
79) L a p p e , J.: Ebenda, S. 85.
80) H e g e l , K. v.: Vergrößerung, S. 5.
L i e b e , G.: Kommunale Bedeutung der Kirchspiele, S. 26

IV. Genossenschaftliche Organisation der Bezirke.

Die Willensbildung nahm in der Genossenschaft in allen grundsätzlichen Angelegenheiten von der Genossenschaftsversammlung ihren Ausgang. In ihr gaben die Genossen ihren Willen kund. Die Genossenschaftsversammlung trat jährlich einmal zusammen, nur in außergewöhnlichen Fällen wurde sie mehrmals einberufen. Meist war ein bestimmter Tag im Jahr dazu vorgesehen,[81]) und nur aus zwingenden Gründen, wie dringende Erntearbeiten, Kriegszeiten usw. wurde manchmal ein anderer Tag gewählt.[82]) War ein bestimmter Tag festgelegt, so mußten alle Mitglieder ohne Aufforderung erscheinen.[83]) Anderenfalls mußte eine besondere Einladung ergehen. Sie erfolgte mancherorts durch das Nachbarschaftszeichen, das von Nachbar zu Nachbar weitergegeben werden mußte.[84]) In anderen Ortschaften mußte der Vorsteher den Genossen Bescheid geben, wie z. B. in Rüdesheim, oder durch den Bauerknecht bekannt machen, wie in Geseke.[85]) Die Genossen traten zu diesen Versammlungen, bei den Bauerschaften Bauergericht genannt,[86]) meist an einem bestimmten Gerichtsplatz zusammen, entweder an den Brunnen, unter einer Gerichtslinde oder wie in den Bauerschaften auch vor den Toren ihres Stadtbezirks.[87]) Bei schlechtem Wetter und in unsicheren Zeiten wurde als Versammlungsort das Haus des Vorstehers oder eines anderen Amtsträgers der Genossenschaft, ein Wirtshaus oder auch die Wachstuben bestimmt.[88])

Auf den Genossenschaftsversammlungen wurden zunächst der Vorsteher und die übrigen Amtsträger der Genossenschaft gewählt. Darauf wurde meist der Toten des Bezirks gedacht und über Neuaufnahmen abgestimmt. Wichtig war auch die Rechnungslegung und die Entlastung des Kassenführers.[89]) Nachdem auch die übrigen Angelegenheiten, wie Verpachtung, Holzschlag, Bewilligung von Bauholz, Wegeausbesserung usw. erledigt worden waren, wurden schließlich die Vergehen gegen die Genossenschaftsordnung abgeurteilt. Zu diesem Zwecke wurden vorher von den Kanzeln der Kirchen alle eingeladen, die eine Klage vorzubringen hatten.[90]) Klagen konnten aber auch schriftlich eingereicht werden.[91])

An der Spitze der Bezirksgenossenschaften stand ein Vorsteher. Je nach der Art der Bezirke hießen sie Nachbarschafts-

---

81) Lappe, J.: Bauerschaften der Stadt Geseke, S. 78 Das Bauergericht von Hüstede an St. Johannis (24. Juni), Volmede, Stalpe und Stockheim-Heringhausen auf Bartholomäi (24. August) und Holthausen an St. Laurentius (10. August).
Lappe, J.: Sondergemeinden der Stadt Lünen, S. 70.
82) Lappe, J.: Bauerschaften der Stadt Geseke, S. 79.
83) Lappe, J.: Ebenda, S. 79.
84) Fronius, F.: Bilder, S. 98.
85) Lappe, J.: Bauerschaften der Stadt Geseke, S. 76.
Schunk, J. P.: Beyträge, Bd. 3, S. 244.
86) Lappe, J.: Bauerschaften der Stadt Geseke, S. 78.
87) Lappe, J.: Ebenda, S. 86.
88) Lappe, J.: Bauerschaften der Stadt Geseke, S. 81.
89) Lappe, J.: Sondergemeinden der Stadt Lünen, S. 70 f.
90) Lappe, J.: Bauerschaften der Stadt Geseke, S. 81.
91) Lappe, J.: Ebenda, S. 83.

vorsteher, Nachbarschaftsmeister oder Nachbarschaftsvater,[92]) Bauermeister, Burrichter, Holzgraf,[93]) Heimbürger,[94]) Oberpfarrhauptmann,[95]) Viertelsmeister, Christoffel,[96]) Gemeinheitsvorsteher oder Schäffner[97]) und Lohnherrn.[98]) Sie wurden aus der Mitte der Genossen gewählt, ihre Amtszeit war in den verschiedenen Spezialgemeinden nicht einheitlich geregelt; sie währte meistens ein Jahr. Selten bekleideten die Vorsteher ihr Amt auf Lebenszeit.[99]) Der Vorsteher hatte gewöhnlich einen Vertreter, der teilweise auch gewählt wurde, oft wurde er aber vom Vorsteher ernannt, weil zwischen beiden ein gutes Verhältnis bestehen mußte.[100])

Der Vorsteher war Vorsitzender der Genossenschaftsversammlung.[101]) Als solcher hatte er auch die Versammlungen, falls sie nicht auf einen bestimmten, allen Genossen bekannten Tag fielen, einzuberufen. Außerdem hatte er das Protokoll zu führen.[102]) Seine Aufgabe war es auch, das Nachbarschaftsbuch und das Nachbarschaftszeichen, evtl. auch die Torschlüssel in der Nachbarschafts- oder Bauerlade aufzubewahren.[103]) Nach Ablauf seiner Amtszeit mußte er alles, was er von der Genossenschaft in Verwahrung hatte, seinem Nachfolger übergeben.

Zur Unterstützung waren den Vorstehern besondere **Amtsträger** beigegeben. So wurde zur Führung der Kasse ein Kassenwart, Säckelmeister oder Vormund gewählt,[104]) meist auch auf ein Jahr. Die Kasse befand sich in der Lade und das Schloß war nur mit zwei Schlüsseln zu öffnen, von denen der Vorsteher und der Kassenwart je einen bekamen. So konnten sie nur gemeinsam über die Kasse verfügen. Der Kassenwart hatte die Pachtgelder, die Strafen und die anderen Einkünfte der Genossenschaft, soweit sie nicht sofort gezahlt werden mußten, einzutreiben. Die Hirten, Boten, Knechte usw. mußten von ihm entlohnt werden. Bei den Huden geschah die Entlohnung allerdings zuweilen auch durch die Vorsteher, die Lohnherrn.[105]) Am Ende seiner Amtszeit mußte der Kassenverwalter über Ein- und Ausgaben Rechnung legen. Teilweise geschah dies in der Genossenschaftsversammlung, teilweise vor allem, wenn die Ein- und Ausgaben der Genossenschaften umfangreicher waren, am Tage vor oder nach dem Gericht.[106])

In Geseke wurden in den einzelnen Bauerschaften zur Wahrnehmung wirtschaftlicher Angelegenheiten Brachstecher gewählt.[107])

---

92) Fronius, F.: Bilder, S. 96.
93) Lappe, J.: Bauerschaften der Stadt Geseke, S. 65.
94) Liebe, G.: Kommunale Bedeutung der Kirchspiele, S. 20 ff.
95) Wollbaum, J.: Spezialgemeinden der Stadt Erfurt, S. 19.
96) Hegel, K. v.: Vergrößerung, S. 8.
97) Lappe, J.: Sondergemeinden der Stadt Lünen, S. 69.
98) Lappe, J.: Die Huden und Bauerschaften der Stadt Salzkotten. (Deutschrechtliche Beiträge, herausg. von Beyerle, K.) Heidelberg 1912. S. 243.
99) Lappe, J.: Bauerschaften der Stadt Geseke, S. 68.
100) Fronius, F.: Bilder, S. 97.
101) Fronius, F.: Ebenda, S. 100.
102) Lappe, J.: Bauerschaften der Stadt Geseke, S. 68.
103) Schunk, J. P.: Beyträge, Bd. 3, S. 247.
104) Lappe, J.: Bauerschaften der Stadt Geseke, S. 73.
105) Lappe, J.: Bauerschaften und Huden der Stadt Salzkotten, S. 432.
106) Lappe, J.: Bauerschaften der Stadt Geseke, S. 140.
107) Lappe, J.: Ebenda, S. 70 f.

Sie hatten das Brachfeld abzustechen und das Feld, das von den Hirten nicht benutzt werden durfte, zu bestimmen. Ihnen war die Ausführung der Beschlüsse über Wegeausbesserung usw. übertragen. Daneben hatten sie die Pflicht, Flurschäden zur Anzeige zu bringen. Schließlich hatten sie bei der Schlichtung von Grenzstreitigkeiten mitzuwirken.

Die Aufsicht in Feld und Wald wurde von den Bauerknechten wahrgenommen.[108]) Festgestellte Vergehen mußte der Bauerknecht dem Holzgrafen anzeigen. Ebenso hatte er den Holzgrafen und die Brachstecher bei der Besichtigung gefundener Wald- und Flurfrevel zu begleiten. Als Hauptaufgabe fiel ihm die Abmessung der Ländereien zu, daneben hatte er auch kleinere Aufgaben auszuführen, z. B. die Ausbesserung von Wegen, Gräben und Bächen, die Einberufung der Versammlungen und Benachrichtigung zu Begräbnissen. Zu den Versammlungen mußte er den Holzgrafen begleiten und das Bauerbuch tragen. In Lünen wurde zur Erledigung der schriftlichen Arbeiten ein besonderer Schreiber gewählt.[109])

Zu diesen Aemtern innerhalb der Spezialgemeinden wurden nur Mitglieder der Genossenschaft zugelassen. Erst in späterer Zeit nahm man auch ausnahmsweise, wenn sich kein Mitglied bereitfand, Fremde zu diesen Aemtern, z. B. in Geseke, zu dem Amt des Bauerknechts. Doch sind dies Entartungserscheinungen des Genossenschaftswesens. Ursprünglich war jedes Mitglied zur Uebernahme der Aemter verpflichtet. Die Aemter waren anfänglich immer Ehrenämter; erst später fand eine Entlohnung in Geld und Naturalien statt.

V. Wandlungen in der Rechtsnatur der Bezirke und der Rechtstellung der Bezirksvorsteher in neuerer Zeit.

Die Rechtsentwicklung des ausgehenden Mittelalters und die Rezeption des römischen Rechtes konnten nicht ohne Einfluß auf das genossenschaftliche Leben in den Stadtbezirken bleiben. Die Uebernahme der römisch-kanonistischen Korporationstheorie und die Einführung der Obrigkeitstheorie hatte einen Wandel in der Organisation der Genossenschaft, der Stellung der Vorsteher und der Genossen sowie auch ihrer Aufgaben zur Folge.

Ebenso wie sich im staatlichen Leben „der Begriff der von Gott verordneten und mit dem Beruf allseitiger Fürsorge für das gemeine Beste ausgerüsteten O b r i g k e i t"[110]) immer mehr durchsetzte, wie die Amtsträger zu Dienern und Vertretern der Obrigkeit und die Untertanen bloßes Objekt ihrer Tätigkeit wurden,[111]) so kann auch im kommunalen Leben eine fortschreitende Zersetzung des genossenschaftlichen Gedankens festgestellt werden. Der Rat wurde mehr und mehr die „ordentliche von Gott verordnete Obrig-

108) L a p p e , J.: Ebenda, S. 75 ff.
109) L a p p e , J.: Sondergemeinden der Stadt Lünen, S. 70.
110) G i e r k e , O.: Genossenschaftsrecht Bd. 3, S. 764. Vgl. Bd. 1, S. 583
111) G i e r k e , O.: Genossenschaftsrecht Bd. 3, S. 764. Vgl. Bd. 1, S. 643.

keit".[112]) Als solche war er der Träger der einheitlichen und dauernden Stadtpersönlichkeit. Rat und Bürgerschaft traten sich wie Obrigkeit und Untertan gegenüber.[113]) An Stelle eines Gemeinwesens, in dem sich die Amtsträger als Beauftragte der Bürgerschaft fühlten und die Bürgerschaft, „die sichtbare Trägerin des unsichtbaren Gemeinwesens war,"[114]) trat die Stadt als fiktive juristische Person, die von dem Rat immer ausschließlicher dargestellt wurde. Die Bürgerschaft wurde damit nicht mehr als wesentlich für den Begriff der Gemeinde als Korporation angesehen. Zunächst wurde diese scharfe Gegenüberstellung nur von der Lehre angestrebt; die tatsächliche Entwicklung folgte, wenn auch nicht überall und in allem, so doch in den meisten Städten und in den wesentlichen Punkten, später nach. Die zentralisierende Bestrebungen in der neuen Stadtverfassung duldeten keine gemeindeähnlichen Gebilde innerhalb der Gemeinde.

Es bedurfte daher eines besonderen erworbenen Rechtes, eines Privilegs oder einer Konzession zur Existenz einer Genossenschaft. Sie hat nicht mehr ihren Existenzgrund in sich selbst.[115]) So wie die Rechte der Stadt als iura quaesita gegenüber dem Landesherrn behandelt wurden, so verteidigten auch die Korporationen innerhalb der Gemeinde ihre Rechte als wohlerworbene gegen den Machtanspruch des Rates. Daß die Rechte der Korporation als Privilegien behandelt wurden, ist ein Ausfluß römisch-rechtlicher Begriffsdogmatik, die auch im Rechte der Gemeinde mehr und mehr zur Anwendung kam. Die Trennung von öffentlichem und privatem Recht und der privatrechtlich orientierte römisch-kanonistische Begriff der Korporation machen diese zur Trägerin von Privilegien. So kam es dazu, daß das Wesen der Körperschaft durch ein ihr zustehendes Privileg oder einen Inbegriff von Privilegien bestimmt und bedingt wurde.[116]) Die Stellung der Rechte hatte sich damit vollständig umgekehrt. Während früher die Privilegien der Genossenschaft dienten, erscheint jetzt die Korporation als ein Mittel, die wohlerworbenen Rechte auszunutzen.

Bei der schroffen Gegenüberstellung von Rat und Bürgerschaft und der rein privatrechtlichen Auffassung der Rechte der Privilegienkorporation mußte das Gefühl, eine Gemeinschaft zu bilden, verkümmern. Die bezirklichen Genossenschaften, die früher nur ein Glied in der kommunnalen Gemeinschaft bildeten, verknöcherten zu Sonderverbänden, die darauf bedacht waren, ihre Privilegien zu mehren, zu erhalten und auszunutzen. Die Wahrung der individuellen Besonderheiten verdrängte die Empfindung, Glied einer höheren Allgemeinheit zu sein.[117])

Aber nicht nur das Gemeinschaftsgefühl in der Gemeinde wurde durch diese Rechtsvorstellung zerstört, sondern auch das innere

---

112) Gierke, O.: Genossenschaftsrecht Bd. 1, S. 697 f., 701; Bd. 3, S. 791.
113) Gierke, O.: Genossenschaftsrecht Bd. 3, S. 785 f., 788.
114) Gierke, O.: Genossenschaftsrecht Bd. 2, S. 726.
115) Gierke, O.: Genossenschaftsrecht Bd. 1, S. 639.
116) Gierke, O.: Genossenschaftsrecht Bd. 1, S. 638.
117) Gierke, O.: Genossenschaftsrecht Bd. 1, S. 639.

Wesen der Genossenschaft wurde weitgehend beeinflußt. So wie die Stellung der Körperschaft innerhalb der Gemeinde eine andere wurde, so änderte sich auch die Stellung der Genossen innerhalb der Spezialgemeinden. Auch hier finden wir ein Eindringen der Obrigkeitsidee. Die Vorsteherschaft wurde aus der Gesamtheit herausgehoben und als niedere Obrigkeit behandelt.[118]) Die Spezialgemeinden wurden als Privatrechtssubjekte behandelt, die neben den einzelnen Genossen standen. Die einzelnen Mitglieder fühlten sich nicht mehr als Genossen, sondern lediglich als Privatpersonen. Die Korporation hörte auf, ein Gemeinwesen im Kleinen zu sein. Indem die Stellung des einzelnen zum Ausgangspunkt der Betrachtungen gemacht wurde, erhielten auch die Rechte und Pflichten der Genossen eine andere Bedeutung. Die Korrespondenz von Rechten und Pflichten, ein Wesensmerkmal der deutschrechtlichen Genossenschaft, ging verloren, die Rechte wurden als selbständige, dem einzelnen zustehende, verhältnismäßige Anteilnahme an den Privilegien des Verbandes betrachtet.[119]) Die Pflichten wurden als Lasten empfunden, während früher die Mitgliedschaft sowohl eine Recht verleihende, als auch eine verpflichtende Gliedstellung innerhalb des Gemeinwesens darstellte. Nicht mehr das Wohl der Gesamtheit bestimmte nunmehr die Rechte und Pflichten des einzelnen, sondern seine Interessen und sein Nutzen traten immer mehr in den Vordergrund. Die besondere Stellung innerhalb der Genossenschaften, wie z. B. das Vorsteheramt, wird als besondere Berechtigung aufgefaßt und behandelt.[120])

Die Erstarkung der Macht des Rates führte zu einer immer größeren Zentralisation des öffentlichen Lebens in den Gemeinden. Der Rat verlangte die Zuständigkeit auf allen Gebieten der Gemeinde. Die Beteiligung der Bürgerschaft an der Gemeindeverwaltung hörte entweder ganz auf oder wurde doch auf die Wahrnehmung der Rechte und Interessen der Mitglieder beschränkt.[121]) Hauptsächlich verblieb ihr nur noch das Gebiet der städtischen Vermögensangelegenheiten. Das Bestreben, die Bürgerschaft nur als Untertanen zu betrachten und möglichst von der öffentlichen Verwaltung fernzuhalten, wirkte sich auch bei den nachbarschaftlichen Genossenschaften aus. Für die öffentlichen Aufgaben, die bisher die Bezirksgenossenschaften wahrgenommen hatten, erklärte sich der Rat für zuständig, verlangte zumindest ein starkes Kontroll- und Eingriffsrecht. Auch den genossenschaftlichen Verbänden sollten nur die vermögensrechtlichen Befugnisse verbleiben. Dem Machtanspruch des Rates widersprach die eigenverantwortliche und selbständige Wahrnehmung gemeindlicher Aufgaben durch die Spezialgemeinden. Soweit den Bezirksgenossenschaften öffentliche Aufgaben zur Wahrnehmung belassen wurden, betrachtete man das als Delegation obrigkeitlicher Befugnisse.[122])

---

118) Gierke, O.: Genossenschaftsrecht Bd. 3, S. 786.
119) Gierke, O.: Genossenschaftsrecht Bd. 1, S. 639.
120) Gierke, O.: Genossenschaftsrecht Bd. 1, S. 639.
121) Gierke, O.: Genossenschaftsrecht Bd. 3, S. 791 f.
122) Gierke, O.: Genossenschaftsrecht Bd. 3, S. 766.

Vor allem die polizeilichen Aufgaben gingen mehr und mehr auf den Rat und die ihm untergeordneten Behörden über. Anschaulich läßt sich diese Entwicklung in Salzkotten verfolgen. Die Spezialgemeinden in Salzkotten entstanden durch die Einpflanzung benachbarter Dörfer und Bauerschaften in Salzkotten im 13. Jahrhundert. [123]) Die Rechte der Bauerschaften und ihre Selbständigkeit gingen mit der Einpflanzung verloren. Die Ausübung des Flurgerichts und der Flurpolizei gingen auf den Magistrat über.[124]) Auch die niederen Aufgaben der Landeskultur mußten von der Stadt erledigt werden.[125]) Zur Wahrnehmung dieser Angelegenheiten wurden städtische Beamte ernannt. Auch in Lünen wurde die Feldpolizei von Wachtmeistern der Stadt ausgeübt.[126]) Die Bauerschaften hatten ihr Weiderecht mit in die Stadt genommen[127]) und bildeten innerhalb der Stadt Weidegenossenschaften, sogenannte Huden.[128]) Aber auch in diesen genossenschaftlichen Bezirken müssen wir eine weitgehende Bevormundung durch den Rat der Stadt feststellen. Die Genossenschaftsversammlung trat nur in außergewöhnlichen Fällen zusammen.[129]) Der Rat war Oberlohnherr sämtlicher Huden.[130]) Die Vorsteher der Huden wurden zwar gewählt, die Wahlen mußten aber vom Rat genehmigt werden.[131]) Sie hatten eigentlich die Stellung eines Gemeindedieners.[132]) Nur der Rat konnte in Hudesachen selbständig entscheiden. Die Regelung der Weidenutzung unterlag ihm.[133]) Dafür hatte er aber auch zu sorgen, daß das Weiderecht der Hudegenossen nicht verletzt wurde und etwaige Frevel bestraft wurden.[134]) Ebenso revidierte der Rat die Kassen und vertrat die Huden nach außen in Streitigkeiten. [135]) „So trat der Rat an die Stelle der drei Genossenschaften und wußte jede Regung nach Selbständigkeit in den Huden zu unterdrücken, selbst die Aeußerung, die Huden hätten ihr eigenes Recht, wurde von ihm bestraft."[136])

Aehnlich erging es den Heimschaften. Mit der Erstarkung des Rates schwand die Bedeutung der lokalen Gewalten. „In Worms treten sie uns am Ende des 12. Jahrhunderts, wo die Autorität des Rates fest gegründet ist, als niedrigste Glieder des städtischen Organismus entgegen." [137]) Sie mußten durch den Eid die Oberhoheit des bischöflichen und des städtischen obersten Beamten anerkennen.[138]) Schon 1190 wurden die Heimbürger von den obersten

---

123) Lappe, J.: Die Bauerschaften und Huden der Stadt Salzkotten. S. 392 ff., 400, 418 ff.
124) Lappe, J.: Ebenda, S. 402.
125) Lappe, J.: Ebenda, S. 403.
126) Lappe, J.: Sondergemeinden der Stadt Lünen, S. 54 f., S. 90.
127) Lappe, J.: Die Bauernschaften und Huden der Stadt Salzkotten, S. 419.
128) Lappe, J.: Ebenda, S. 418 f.
129) Lappe, J.: Ebenda, S. 432.
130) Lappe, J.: Ebenda, S. 433.
131) Lappe, J.: Ebenda, S. 436.
132) Lappe, J.: Ebenda, S. 433.
133) Lappe, J.: Ebenda, S. 433/35.
134) Lappe, J.: Ebenda, S. 434 f.
135) Lappe, J.: Ebenda, S. 436.
136) Lappe, J.: Ebenda, S. 437.
137) Liebe, G.: Kommunale Bedeutung der Kirchspiele, S 25.
138) Liebe, G.: Ebenda, S. 22, 26.

bischöflichen Beamten ernannt, später vom Schultheiß.[139] Vorübergehend geschah die Besetzung des Amtes wieder durch freie Wahl, später ging das Recht der Ernennung endgültig auf den Rat über.[140] Ebenso haben die Spezialgemeinden in Erfurt allmählich ihre politische Selbständigkeit verloren, lediglich auf wirtschaftlichem Gebiet blieben sie selbständig. Die Aufsicht über die öffentlichen Brunnen, die Feuerlöschanstalten und das Nachtwachwesen übten sie unter der Oberhoheit des Rates aus.[141] Ihre kommunale Tätigkeit ging fast ganz auf die Förderung der wirtschaftlichen Interessen ihres Bezirks zurück.[142] In Braunschweig wurden die Burmeister der einzelnen Sondergemeinden Unterbeamte des Rates.[143]

VI. Bezirke und Bezirksvorsteher im Zeitalter der endgültigen Auflösung der genossenschaftlichen Grundlage.

Wie wir sahen, gaben die Sondergemeinden einerseits immer mehr ihre öffentlichen Aufgaben ab und bestanden nur noch als rein wirtschaftliche Genossenschaften weiter, andererseits gerieten sie immer mehr in die Abhängigkeit des Rates, und ihre Vorsteher nahmen mehr den Charakter von gemeindlichen Beamten unter der Oberhoheit des Rates an. Von hier war es nur noch ein kleiner Schritt zur Einteilung der Gemeinden in Verwaltungsbezirke, sogenannte Quartiere, Viertel und Rotten, manchmal aber auch unter dem alten Namen Bauerschaft. Vor allem als in späterer Zeit die persönlich organisierten Genossenschaften, die Gilden und Zünfte wieder zerfielen, setzte allgemein eine Aufteilung der Gemeinden in räumliche Bezirke ein. Teilweise lehnte sich diese Einteilung dabei bewußt an die alten Bezirksgenossenschaften an, teilweise wurde sie aber auch schematisch vorgenommen.[144] Gierke bestreitet die innere Verwandtschaft der neuen Bezirke mit den alten Bezirksgemeinschaften.[145] Gewiß ergeben sich große Unterschiede, wenn man die Sondergemeinden in ihrer ursprünglichen Form den neuen Verwaltungsbezirken gegenüberstellt. Vor allem hat Gierke recht, wenn er darauf hinweist, daß die alten räumlichen Gemeinschaften geschichtlich gewachsene Genossenschaften sind, während die neuen Bezirke ihre Rechtsgrundlage in Anordnungen der städtischen Obrigkeit fanden. Aber trotzdem müssen wir daran festhalten, daß die Aufteilung in Verwaltungsbezirke nur eine Fortsetzung der geschichtlichen Entwicklung der Spezialgemeinden darstellt. Denn die Verwaltungsbezirke sind eine Erscheinungs-

139) Liebe, G. Ebenda, S. 53.
140) Liebe, G.: Ebenda, S. 53.
141) Vollbaum, J.: Spezialgemeinden der Stadt Erfurt, S. 13.
142) Kappelmann, H.: Die Verfassung und Verwaltungsorganisation der preußischen Städte nach der Städteordnung vom 30. Mai 1853. (Schriften des Vereins für Sozialpolitik. B. 117). S. 13, Anm. 1.
143) Varges, W.: Entwicklung der Autonomie der Stadt Braunschweig. S. 304 ff.
144) Gierke, O.: Genossenschaftsrecht Bd. 1, S. 780.
145) Gierke, O.: Genossenschaftsrecht Bd. 1, S. 333.

form aus der Zersetzung der nachbarschaftlichen Genossenschaften. Gerade im Hinblick auf die geschichtliche Entwicklung rechtfertigt es sich, die Bezirksgenossenschaften als Vorläufer der gemeindlichen Verwaltungsbezirke zu bezeichnen.

Die Einteilung der Gemeinden in Verwaltungsbezirke erscheint nach 1800 in fast allen Stadt- und Landgemeindeordnungen. Während die Stein'sche Städteordnung vom 19. 11. 1808 eine Bezirkseinteilung schon für Städte über 800 Seelen vorsah (§ 11 ff.), gaben die späteren Gemeindeordnungen nur größeren Gemeinden, oder dort, wo es wegen der besonderen Lage notwendig war, die Möglichkeit der Unterteilung in Bezirke.[146]) Die Aufteilung der Gemeinden in Verwaltungsbezirke wurde nicht in allen Teilen Deutschlands gleichmäßig durchgeführt. Sehr verbreitet war sie in Preußen, aber auch dort nicht einheitlich. In Schleswig-Holstein wurde z. B. das Amt des Bezirksvorstehers ursprünglich nicht eingeführt,[147]) obwohl es von der Schleswig-Holsteinschen Städteordnung vorgesehen war. Berlin[148]) war dagegen im Jahre 1906 in 326, Frankfurt a. M. [149]) in 39, Köln [150]) in 119 Ortsbezirke aufgeteilt. Im Königreich Sachsen bestand 1905 eine Bezirkseinteilung in 49 Städten,[151]) auch in Bayern war die Aufteilung der Städte in Distrikte mit ehrenamtlichen Distriktvorstehern verbreitet. Fürth war in 21 Distrikte eingeteilt.[152]) Dagegen kannte Baden die Einrichtung von Ortsbezirken nicht,[153]) etwas ähnliches

---

146) § 60 der Städteordnung für östl. Prov.;
§ 55 der Rhein. Städteordnung;
§ 60 der Westf. Städteordnung;
§ 62 der Schlesw.-Holst. Städteordnung;
§ 41 der Hann. Städteordnung von 1831;
§ 62 der Hess.-Nass. Landgemeindeordnung;
§§ 42 und 66 der Westf. Landgemeindeordnung;
§ 82 der Westf. Landgemeindeordnung von 1841;
§ 77 der Rhein. Landgemeindeordnung;
§§ 89—92 der Bayr. Gemeindeordnung von 1818 und Art. 120 f. von 1869, Art. 73 f. der Gemeindeordnung für die Pfalz von 1869.
§ 143 des Ges. über Verf. u. Verw. der Gemeinden in Baden von 1931
§ 47 der Gemeindeordnung in Sachsen von 1832 und § 125 der Städteordnung vom 1. 8. 1923.
Art. 39—41 der Oldenburgischen Gemeindeordnung von 1855.
§ 62 des Gemeindeverfassungsgesetzes in Lippe.
§ 139 der Gemeindeordnung von Mecklenburg-Schwerin.
Artikel 27 der Gemeindeordnung im Großherzogtum Hessen von 1821.
§ 53 der Gemeindeordnung in Kurhessen von 1834.
§ 7 der Gemeindeordnung in Nassau von 1816.
Die meisten der älteren Gemeindeordnungen sind in der „Sammlung der neueren teutschen Gemeindegesetze" von Weiske J., Leipzig 1848, abgedruckt.

147) Fuß, P.: Schleswig-Holstein mit besonderer Berücksichtigung der Stadt Kiel. (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 118). S. 64.

148) Dove, H.: Berlin. (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 117). S. 135.

149) Adler, Fr.: Die soziale Gliederung der Bevölkerung, Verfassung und Verwaltung der Stadt Frankfurt a. M. (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 118). S. 131.

150) Geffcken, H.: Die Städte der Rheinprovinz mit besonderer Berücksichtigung der Stadt Köln a. Rh. (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 117). S. 285.

151) Häge, G.: Königreich Sachsen. (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 120, 1, 2). S. 285.

152) Morgenstern, Fr.: Fürth. (Schriften d. V. f. Sozialp., Bd. 120, 4). S. 178.

153) Walz, E.: Das Großherzogtum Baden. (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 120, 3). S. 53.

bestand nur für außerhalb des Ortskerns liegende Ortsteile, in denen ein Stabhalter ernannt werden konnte. Auch in Württemberg wurde von dem Amt des Bezirksvorstehers kein Gebrauch gemacht. Stuttgart wurde lediglich zum Zweck der Wohnungspflege in 210 Bezirke aufgeteilt.[154]) In Hamburg und Bremen[155]) bestanden ebenso wie in Breslau [156]) nur für die Armenpflege Ortsbezirke.

Die Bezirksvorsteher der neu gebildeten Verwaltungsbezirke waren Unterbehörden des Gemeindevorstandes. Als Organe des Gemeindevorstandes mußten sie seinen Anweisungen Folge leisten. § 163 der Stein'schen Städteordnung bestimmte, daß nur stimmfähige Hausbesitzer des Bezirks zum Vorsteher gewählt werden durften. Später wurde nur verlangt, daß der Vorsteher in dem Bezirk wohnen und das Bürgerrecht besitzen müsse. Nur das Gemeindeedikt von Nassau von 1816 machte nicht zur Voraussetzung, daß der Bezirksvorsteher in seinem Bezirke wohnt (§ 7). Die Wahl und Ernennung waren nicht einheitlich geregelt. In den preußischen Städten geschah die Wahl im allgemeinen durch die Stadtverordneten, die Bestätigung durch den Magistrat, in der Rheinprovinz aber durch den Bürgermeister. In Schleswig-Holstein sollte der Bezirksvorsteher aus drei vom Magistrat vorgeschlagenen stimmfähigen Bürgern gewählt werden. In Kurhessen wurde er durch den Gemeinderat im Einverständnis mit dem Gemeindeausschuß bestellt. Nach der Rheinischen Gemeindeordnung und der westfälischen Landgemeindeordnung wurden sie von der Staatsbehörde ernannt. Die Städte Oldenburgs waren in zwei Klassen eingeteilt. Die Rottmeister der Städte erster Klasse wurden vom Gemeindevorstand vorgeschlagen und vom Magistrat ernannt. Die Rottmeister in den Städten zweiter Ordnung und die Bauernvögte der Landgemeinden wurden auf Vorschlag des Gemeindevorstandes von der Gemeindevertretung gewählt und vom Verwaltungsamt bestätigt. Die Städteordnung von Sachsen gab den Stadtverordneten das Vorschlagsrecht und dem Stadtrat die Wahl. In Bayern endlich übte der Magistrat nach den Gemeindeordnungen von 1818 und 1869 die Ernennung aus. Nur in der Gemeindeordnung des Herzogtums Nassau erfolgte die Wahl durch die Bürger des Bezirks. Die Bezirksvorsteher mußten aber noch vom vorgesetzten Amt anerkannt werden. Das Amt des Bezirksvorstehers war überall ein Ehrenamt. Die Uebernahme wurde jedem Gemeindebürger zur Pflicht gemacht. Die Amtszeit betrug in Kurhessen und Bayern drei, in Oldenburg vier, sonst aber sechs Jahre.

Ueber die Aufgaben und Befugnisse des Bezirksvorstehers sagen die neuen Gemeindeordnungen näheres aus. Während die Stein'sche Städteordnung, die Kurhessische Gemeindeordnung und die Bayrische Gemeindeordnung von 1818 sie noch

154) Sprenger, E.: Königreich Württemberg. (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 120, 2) S. 94.
155) Seelig, G.: Hamburg. (Schr. d. Ver. f. Sozialp. Bd. 120, 5) S. 29.
Bollmann, J.: Bremen. (Schr. d. Ver. f. Sozialp. Bd. 120, 5) S. 43.
156) Glücksmann, A.: Breslau. (Schr. d. Ver. f. Sozialpol. Bd. 117) S. 215.

einzeln aufzählen, finden wir später nur noch Rahmenbestimmungen für die Tätigkeit der Bezirksvorsteher. § 60 der Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen sagt z. B., die Bezirksvorsteher sind verpflichtet, den Anordnungen des Magistrats Folge zu leisten, ihn namentlich in den örtlichen Geschäften des Bezirks zu unterstützen. Die einzelnen Aufgaben sind dagegen in Statuten, Reglements und Dienstanweisungen geregelt. Nach den älteren Gemeindeordnungen sollten die Bezirksvorsteher ihr Augenmerk vornehmlich auf den Zustand der Straßen, Brücken, Brunnen, Wasserläufe, der Beleuchtung, auf das Nachtwach-, Feuer-, Lösch- und Rettungswesen richten. Jedoch handelte es sich hier nur um ein Aufsichtsrecht. Als weitere Aufgaben fanden sich die Mitwirkung bei statistischen Erhebungen und in Ein quartierungssachen, Auskunfterteilung an den Stadtrat über persönliche und Vermögensangelegenheiten der Bezirksbewohner, Aufsichtsführung und Begutachtung in Gesundheits-, Wohlfahrts- und feuerpolizeilichen Angelegenheiten.[157]) Daneben bestimmten die §§ 72 und 73 der Stein'schen Städteordnung, daß die Wahl der verschiedenen Stadtverordneten in den verschiedenen Bezirken der Stadt bewirkt werden sollte. Wenn der Artikel 7 des französischen Munizipalgesetzes vom 14./18. Dezember 1789 fast denselben Wortlaut hat, so bedeutet das nur, daß Stein sich der französischen Gesetzestechnik bedient hat, nicht aber eine französische Einrichtung in Deutschland einführen wollte.[158]) Die Mitwirkung bei der Organisation der Stadt war ja, wie wir sahen, eine der Hauptgestaltungsaufgaben der Bezirksgenossenschaften. Stein hatte es also gar nicht nötig, auf französische Vorbilder zurückzugreifen.

Das Amt des Bezirksvorstehers hat im Laufe der Entwicklung immer mehr an Bedeutung verloren.[159]) Das hängt nicht allein damit zusammen, daß es schwer fiel, immer die geeigneten Persönlichkeiten zu finden, sondern vor allem auch damit, daß die Verwaltung sich mehr und mehr verzweigte, spezialisierte und schwieriger wurde. Es mußten neue Behörden geschaffen werden, um den Anforderungen gerecht werden zu können. Gleichzeitig damit gingen mehr und mehr die Aufgaben und Befugnisse der Bezirksvorsteher auf diese Behörden über[160]) und wurden von Berufsbeamten wahrgenommen, manchmal erst nach langen Streitigkeiten. [161]) Den Bezirksvorstehern verblieben nur die einfacheren und weniger wichtigen Aufgaben.

Bei dem Bestreben, die Gemeinden in Verwaltungsbezirke aufzuteilen, konnten sich nur wenige nachbarschaftliche Genossen-

---

157) H ä p e , G.: Königreich Sachsen (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 120, 1, 2) S. 53.

158) M e i e r , E. v.: Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preußens im 19. Jahrhundert. Bd. 2: Preußen und die französische Revolution. Leipzig 1908. S. 323.

159) S t e r n , B.: Königreich Bayern. (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band 120, 4) S. 113, S. 179.

160) K a p p e l m a n n , H.: Die Verfassung und Verwaltungsorganisation der preußischen Städte. (Schr. d. Ver. f. Sozialp. Bd. 117). S. 71 f.

161) W e n d t , H.: Die Stein'sche Städteordnung in Breslau. Breslau 1909. Bd. 1, S. 168; Bd. 2, S. 284.

schaften erhalten. Nachbarschaften bestehen zum Teil reliktartig heute noch, jedoch beschränkt sich ihr Aufgabenkreis auf die Pflege gewisser überlieferter Sitten und Gebräuche. So hat sich vor allem die Teilnahme der Nachbarschaft bei der Beerdigung eines Mitglieds erhalten, ebenso das gemeinsame jährliche Fest. Die Bauerschaften und Huden verschwanden mit der Aufteilung des gemeinschaftlichen Vermögens, so z. B. in Lünen[162]) und in Geseke.[163]) Etwas anderes war es mit den zusammengesetzten Gemeinden, wie wir sie z. B. in Bayern, Baden und Württemberg fanden.

Die Teilgemeinden hatten eigene Vermögensverwaltung und besaßen für die örtlichen Gemeindeanngelegenheiten eigene Organe. Sie bestanden bis zum Inkrafttreten der deutschen Gemeindeordnung. Die eingehendste Regelung der Verhältnisse in solchen Gemeinden hatte Württemberg. Wenn die Teilgemeinden nicht Sitz des Ortsvorstehers waren, so stand ein Teilgemeindevorsteher (Anwalt) an ihrer Spitze. Daneben wurde ein Teilgemeinderat von mindestens drei Mitgliedern und falls die Teilgemeinde mehr als 500 Einwohner zählte, ein Teil-Bürgerausschuß von derselben Mitgliederzahl gebildet. (Art. 175). In Ortschaften mit weniger als 20 Gemeindebürgern konnte ein Teilgemeinderat bestellt werden, anderenfalls trat die Teilgemeindeversammlung an seine Stelle. Das Kassen- und Rechnungswesen wurde von einem Ortsrechner besorgt (Art. 178). Der Anwalt hat den Ortsvorsteher in der Verwaltung der Polizei zu unterstützen. In Baden wurde zu diesem Zweck als Stellvertreter des Bürgermeisters ein Stabhalter ernannt. Verwaltungsräte und Ortsrechner wurden in den einzelnen Ortschaften nur bestellt, wenn sie eigene Gemarkung oder eigenes Recht besaßen. Ebenso lagen die Verhältnisse in Bayern. Ortschaften, welche kein eigenes Vermögen besaßen, hatten auch keine Verwaltungsorgane. Das Zusammenarbeiten von Ortschaft und Samtgemeinde war dort besonders dadurch gesichert, daß die Organe der Ortschaft unter Leitung und Aufsicht des Bürgermeisters standen.[164])

Da die deutsche Gemeindeordnung die Gemeinde als unterstes Glied der örtlichen Gemeinschaft anerkennt (§ 1), können die Ortschaften, Teilgemeinden und ähnliche innerhalb einer Gemeinde bestehende Verbände gemeinderechtlicher Art nicht mehr bestehen bleiben. § 1 der Durchführungsverordnung v. 22. 3. 1935 stellt daher fest, daß sie mit dem Inkrafttreten der DGO aufgelöst sind. Die Ueberleitungsverordnungen der einzelnen Länder regeln die Auflösung im einzelnen. Die Ueberleitungsverordnung vom 30. 3. 1935 für Preußen zählt in § 1 die Fälle auf, die gemäß § 1 der Durchführungsverordnung aufzulösen sind: 1) die rechtsfähigen Ortschaften im Gebiet der früheren Gemeindordnung für die Rheinprovinz, 2) Ortschaften im früheren Kreis Gersfeld des Reg.-Bez. Kassel, 3) Teilgemeinden in Hohenzollerischen Landen,

---

162) Lappe, J.: Sondergemeinden der Stadt Lünen, S. 92 ff.
163) Lappe, J.: Bauerschaften der Stadt Geseke, S. 158 ff.
164) Seydel, M. v.: Bayerisches Staatsrecht. Tübingen 1913. S. 536.

4) die Langgässer- und die Neustädter-Gemeinde in der Stadt Wetzlar. In Bayern bestimmt die Ueberleitungsverordnung zur DGO v. 30. 3. 1935 in § 1 zu § 1 der ersten Durchführungsverordnung, daß alle Ortschaften im Sinne des Artikels 62 der Bayrischen Gemeindeordnung v. 17. 10. 1927 mit dem Inkrafttreten der DGO aufgelöst sind. § 1 der Württembergischen Ueberleitungsverordnung v. 30. 3. 1935 bezeichnet alle Teilgemeinden als aufgelöst. Artikel 1 § 2 der Badischen Ueberleitungsverordnung v. 3. 4. 1935 sieht als Einrichtung im Sinne des § 1 der ersten Durchführungsverordnung zur DGO. die Orte als Teile zusammengesetzter Gemeinden (§§ 95 ff. der Bayrischen Gemeindeordnung) an. Die bis zum 1. 4. 1935 bestehenden zusammengesetzten Gemeinden gelten von diesem Tag ab als Gemeinden im Sinn der DGO. Das Vermögen der aufgelösten Teilgemeinden in Deutschland geht auf die Gemeinde über, die ihre Rechtsnachfolgerin darstellt. Zum Ausgleich von Härten wird meist ein Plan aufgestellt. In Baden wird dieser Plan von der Gemeinde und den Orten vorgeschlagen. Er muß von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden. Ebenso ist es in Württemberg. In Preußen und Bayern kann die Aufsichtsbehörde für eine befristete Uebergangszeit in Bezug auf Vermögensverhältnisse, Anstalten und Gebäude usw. besondere Anordnungen treffen.

Zweiter Teil.

Bezirksbildung und Bezirksvorsteher im geltenden Gemeinderecht.

I. Rechtliche Grundlagen.

Die deutsche Gemeindeordnung vom 30. 1. 1935 enthält keine Bestimmung über die Einteilung der Gemeinden in Bezirke. Die Rechtsstellung der Bezirksvorsteher ist daher in ihr auch nicht geregelt. Lediglich in § 22 der Ersten Ausführungsanweisung vom 22. 3. 1935 ist von den Bezirksvorstehern (Ortswarten) als gemeindlichen Ehrenbeamten die Rede. Nur soweit die Bestimmungen über Ehrenbeamte auch für die Bezirksvorsteher zutreffen, ist die DGO unmittelbar anzuwenden. Zur Bildung von Bezirken und zur Ausgestaltung des Amtes des Bezirksvorstehers haben die Gemeinden daher von ihrem Satzungsrecht auf Grund der §§ 3 und 22 der DGO Gebrauch gemacht.

Die Verfassung einer Gemeinde richtet sich nicht nur nach der DGO, sondern auch nach anderen rechtlichen Bestimmungen, die heute noch auf dem Gebiet des Gemeindewesens in Kraft sind. Neben den Gesetzen, die für einzelne Gemeindeaufgaben erlassen sind, spielen die Satzungen eine große Rolle. Es gibt drei Arten von Gemeindesatzungen. 1) Satzungen, die jede Gemeinde aufstellen muß, z. B. die Hauptsatzung und die Haushaltssatzung,

2) Satzungen, die in der DGO vorgesehen sind und je nach Bedarf erlassen werden können, z. B. die Satzung über den Anschluß- und Benutzungszwang, 3) Satzungen, die auf Grund der allgemeinen Ermächtigung des § 3 der DGO zum Erlaß von Satzungen im Rahmen der Bestimmungen der DGO erfolgen. Zu der letzten Gruppe gehören die Satzungen über die Bildung von Ortsbezirken und die Bestellung von Bezirksvorstehern.

Zur Bearbeitung des Themas standen nicht alle Satzungen der deutschen Gemeinden, die eine Bezirkseinteilung haben, zur Verfügung.[1]) Auch stammte davon nur ein geringer Teil aus der Zeit nach dem Inkrafttreten der DGO Da die DGO aber grundsätzlich Satzungen aus früherer Zeit bestehen läßt, soweit sie nicht gegen Bestimmungen der DGO verstoßen, ist dies weiter nicht von Bedeutung. Der Vergleich der Satzungen und Dienstanweisungen untereinander ermöglichte es aber doch, ein einigermaßen abgeschlossenes Bild von dem Amt des Bezirksvorstehers im geltenden Gemeinderecht zu bekommen.

Aus der Verschiedenheit der Gemeinden, wirtschaftlicher, geographischer, politischer oder verwaltungstechnischer Natur, ergibt sich eine ebenso große Mannigfaltigkeit ihrer Satzungen und Dienstanweisungen über die Bezirksvorsteher. Im Gegensatz zu anderen Gebieten ist für die Stadtbezirke noch keine Mustersatzung herausgebildet worden, ebensowenig kann von verschiedenartigem System gesprochen werden. Trotzdem lassen sich im großen und ganzen zwei Gruppen voneinander unterscheiden, nämlich Gemeinden, die sich damit begnügt haben, die Aufgaben und Befugnisse der Bezirksvorsteher in einer oder mehreren Allgemeinbestimmungen zu umschreiben, und Gemeinden, die daneben eine mehr oder weniger ausführliche Aufzählung der Obliegenheiten bringen. Zur ersten Gruppe gehören z. B. die Satzungen von Liegnitz, Gummersbach, Mettmann, Sonneberg, Bolkenhain, Oberdiebach, Freienwalde, Stettin, Geilenkirchen und zur zweiten Gruppe z. B. Haynau (Schlesien), Görlitz, Frankfurt a. M., die Landgemeinden des Kreises Hirschberg, Rubkow, Linz a. Rh.,

---

1) Satzungen und Dienstanweisungen:
Bacharach a. Rh. Satzung vom 29. 8. 1934,
Oberdiebach a. Rh., Satzung vom 9. 9. 1934,
Frankfurt a. M., Satzung und Dienstanweisung vom 25. 9. 1935,
Frankfurt a. Oder, Entwurf einer Satzung,
Freienwalde a. Oder, Satzung vom 9. 3. 1934,
Friedland i. Schl., Satzung vom 18. 2. 1935,
Geilenkirchen, Satzung vom 8. 6. 1934,
Glogau, Dienstanweisung vom 22. 9. 1934,
Görlitz, Dienstanweisung und Satzung vom 11. 7. 1935
Gummersbach, Satzung vom 1. 11. 1934,
Haynau i. Schl., Satzung vom 5. 4. 1934,
Hirschberg, Entwurf einer Satzung f. die Gemeinden d. Kr. Hirschberg,
Krojanke, Satzung vom 29. 10. 1934,
Liegnitz i. Schl., Satzung vom 15. 5. 1937,
Linz a. Rh., Satzung vom 9. 10. 1934,
Marburg a. L., Satzung vom 10. 9. 1935,
Mettmann, Satzung vom 1. 7. 1934,
Rathenow, Satzung vom 16. 11. 1934,
Rubkow, Satzung vom 5. 9. 1934,
Sonneberg, Dienstordnung vom 1. 4. 1937,
Stettin, Satzung vom 19. 3. 1934.

Rathenow, Krojanke, Glogau, Frankfurt a. d. Oder. Damit die Aufzählung auch noch dort, wo es an einer Generalklausel mangelt, nicht abschließend wirkt, ist meist eingefügt, daß der Leiter der Gemeinde den Bezirksvorstehern noch weitere Aufgaben übertragen kann, oder sie beginnt mit den Worten: „Die Bezirksvorsteher sind insbesondere zuständig . . .“ (Glogau, Görlitz, Bacharach u. a.) Satzungen und Geschäftsanweisungen mit genauen Angaben überwiegem bei weitem. Aber auch dort, wo nur allgemeine Bestimmungen zu finden sind, hat die Praxis einzelne Aufgaben und Sonderzuständigkeiten herausgebildet, sodaß in den Auswirkungen zwischen den beiden Gruppen oft kaum ein Unterschied festzustellen ist. Allerdings besteht in Gemeinden, welche die Tätigkeit der Bezirksvorsteher nur in allgemeinen Bestimmungen geregelt haben, die Gefahr, daß die Bezirksvorsteher mit der Zeit zur Untätigkeit verurteilt werden, weil, wie die Erfahrung lehrt, die Verwaltung mit generellen Bestimmungen oft wenig anzufangen weiß. Hier liegt es vor allem an dem Leiter der Gemeinde, die Satzung möglichst inhaltreich und lebendig zu gestalten.

II. Arten der Bezirksbildung.

Die Richtlinien, nach denen in den einzelnen Gemeinden die Grenzen der Bezirke festgelegt werden, sind sehr verschieden. Es ist keineswegs so, daß die Gemeinden schematisch ihr Gebiet in Verwaltungsbezirke unterteilen, sondern auch schon bei der Art der Bezirkseinteilung sind die besonderen örtlichen Verhältnisse ausschlaggebend. In Frankfurt a. M. wird die Einteilung des Stadtgebietes in Stadtbezirke auf Vorschlag des Bauamts, des Amts für Vermessungs- und Kartenwesen und des statistischen Amts vom Oberbürgermeister festgesetzt. Hier stehen wohl wirtschaftliche, städtebauliche und verwaltungstechnische Erwägungen im Vordergrnud. Auf der anderen Seite finden wir ganz augenscheinliche Anknüpfungen an die geschichtliche Entwicklung, z. B. in Mettmann, wo die ehemaligen Honschaften Ober- und Niederschwarzbach zu Bezirken gemacht worden sind, oder in Geilenkirchen, wo die Ortschaften Gillrath, Hatterath, Nierstraß sowie Tripsrath, Hochscheid und Rischden Bezirke bilden. Am häufigsten sind ehemalige Ortschaften bei Eingemeindungen als Bezirke übernommen worden. So hat man z. B. die bisherigen Bezirksgemeinden Rheindiebach und Winzberg als Verwaltungshilfsstellen der politischen Gemeinde Oberdiebach beibehalten. In Frankfurt a. M. bilden die 1928 eingemeindeten Vororte Nied, Sindlingen, Zeilsheim, Unterliederbach und Sossenheim ebenso wie die schon früher zu Frankfurt a. M. gekommenen Gemeinden Niederrad, Oberrad, Seckbach, Rödelheim, Hausen, Praunheim, Heddernheim, Ginnheim, Eschersheim, Eckenheim, Preungesheim, Niederursel, Bonames, Beckersheim, Schwanheim, allerdings teilweise mit berichtigten Gemarkungsgrenzen, je einen Stadtbezirk. Manche Gemeinden kennen eine Bezirkseinteilung nur für einzelne Ortsteile. Meist sind es die Außenbezirke, vor allem die

Ortschaften und Gehöfte, welche räumlich vom Amtssitz des Leiters der Gemeinde weiter entfernt sind. Die Gemeinde Rubkow hat nur für den Ortsteil Wahlendow einen Ortswart ernannt. Ebenso wird in Linz am Rh. nur für die Ortschaften und Gehöfte Kretzhaus, Sturhofen, Meerberg ein Bezirkswart bestellt. In Bacharach a. Rh. werden nur die Außenbezirke als Ortswartstellen eingerichtet und zwar je eine Stelle für die Weiler Henschhausen, Medenscheid und Neurath. Die Satzung von Krojanke macht einen Unterschied zwischen städtischen und ländlichen Bezirken. Die Ortswarte in den ländlichen Bezirken haben meist einen größeren Aufgabenkreis. Stettin hat einen neuen Weg beschritten; die Anzahl und die Grenzen der Ortsbezirke stimmen dort mit der Anzahl und den Grenzen der Ortsgruppen der NSDAP überein. Der Gedanke der Zusammenarbeit von Gemeindeverwaltung und Partei tritt hier offen zutage. Nicht nur an den Zentralstellen sollen sich Partei und Gemeindeverwaltung ergänzen, sondern auch in den unteren Behörden muß die gegenseitige Fühlungnahme zur Durchführung gebracht werden. Ebenso wie auf dem Gebiete der Fürsorge in manchen Gemeinden die Fürsorgebezirke mit den Zellen und Blocks der NSV übereinstimmen. und ein enges Zusammenarbeiten gefordert wird, so scheint es hier wünschenswert, die Stadtbezirke mit den Bezirken der NSDAP zusammenfallen zu lassen. Die Arbeit in den Ortsgruppen und Zellen der NSDAP erstreckt sich ja nicht nur auf die Parteigenossen; sie erfaßt vielmehr alle deutschblütigen Einwohner des Bezirks.

III. Bestellung der Bezirksvorsteher.

Gemäß § 22 I DGO geschieht die Bestellung zum Bezirksvorsteher wie jede andere Bestellung eines Bürgers zu ehrenamtlicher Tätigkeit durch den Leiter der Gemeinde. In den meisten Satzungen ist dies noch einmal ausdrücklich gesagt.[2]) Bacharach verweist auf § 39 des Preuß. Gem. Verf. Ges. Auch die Bestimmungen der DGO über das Ehrenamt finden sich in mehreren Satzungen wieder. So wird besonders hervorgehoben, daß der Bezirksvorsteher Bürger sein muß,[3]) oder die Bestimmungen über die Annahme des Ehrenamts, über Strafen und Schweigepflicht.[4]) Teilweise wird auf die entsprechenden Bestimmungen der DGO verwiesen.[5]) Im übrigen begnügen sich die Satzungen meistens damit, die Bezirksvorsteher als Ehrenbeamte zu bezeichnen.

Wie die Bestellung im einzelnen vorgenommen werden soll, ist zum Teil in den Satzungen überhaupt nicht, im übrigen aber unterschiedlich geregelt. Die Satzungen von Stettin, Rubkow, Mettmann, Linz a. Rh., Krojanke, Geilenkirchen und Haynau sprechen

---

2) Satzungen und Dienstanweisungen von Liegnitz, Sonneberg, Bolkenhain, Frankfurt a. d. Oder, Freienwalde, Glogau, Rathenow, Stettin.
3) Satzungen und Dienstanweisungen von Frankfurt a. Oder, Glogau, Rathenow.
4) Satzungen und Dienstanweisungen von Bolkenhain, Frankfurt a. Oder, Liegnitz, Sonneberg, Glogau, Rathenow.
5) Satzungen und Dienstanweisungen von Görlitz, Oberdiebach, Freienwalde, Friedland i. Schl.

zum Beispiel lediglich von einer Bestellung ohne nähere Angabe. Bei anderen Gemeinden wird der Bezirkswart vor oder bei Amtsantritt vereidigt.[6]) Die Satzungen von Sonneberg, Görlitz, Glogau, Gummersbach und Rathenow verlangen eine Verpflichtung durch Handschlag an Eidesstatt. Dazu kommt oft noch die Aushändigung der Bestellungsurkunde, der Dienstanweisung und Satzung, des amtlichen Ausweises und des Amtsschildes.[7]) Diese Verschiedenheiten ergeben sich daraus, daß der Bezirksvorsteher sowohl zum Ehrenbeamten als auch zu ehrenamtlicher Mitwirkung bestellt werden kann. Wird er zum Ehrenbeamten bestellt, so muß dies unter Aushändigung einer Urkunde, in der die Worte „unter Berufung in das Beamtenverhältnis als Ehrenbeamter" enthalten sind, geschehen.[8]) Wer solche Urkunden nicht erhalten hat, ist nicht Ehrenbeamter.[9]) Ist der Bezirksvorsteher aber Ehrenbeamter, dann sind auf ihn die Vorschriften über die Vereidigung ebenfalls anzuwenden.[10]) Er hat gemäß § 4 DBG bei Antritt seines ersten Dienstes den Treueid zu leisten. Ist der Bezirksvorsteher nur zu ehrenamtlicher Tätigkeit berufen, so kann er nicht beeidigt werden. Da nur Beamte den Eid zu leisten haben,[11]) werden sie durch Handschlag verpflichtet.

§ 2 der Glogauer Satzung fordert unbedingte politische Zuverlässigkeit des Bezirkswarts. Wenn man heute von jedem Beamten politische Zuverlässigkeit verlangt, dann auch von den Ehrenbeamten, aber auch von den ehrenamtlich Tätigen. Daß der Bezirksvorsteher deutschen oder artverwandten Blutes sein muß, versteht sich von selbst, da er das Bürgerrecht besitzen muß. Ebenso wird bei der Berufung die besondere Eignung des Bürgers zu dem Ehrenamt geprüft werden müssen. Eine Persönlichkeit, die beruflich überlastet ist oder nicht die nötige Vorbildung hat, ist als Bezirksvorsteher ungeeignet. Sehr verständlich erscheint schließlich die Bestimmung, daß der Bezirksvorsteher sich immer eines ehrenhaften, gesitteten und einwandfreien Lebenswandels zu befleißigen hat, damit er die Vertrauensstellung in der Einwohnerschaft nicht verliert.[12])

Wenn dem Bezirksvorsteher zur Pflicht gemacht wird, sich mit den Verhältnissen seines Bezirks vertraut zu machen, dann ist es folgerichtig, von ihm zu verlangen, daß er in seinem Bezirk wohnt. Falls der Bezirkswart in einen anderen Bezirk übersiedelt, scheidet er aus seinem Amte aus. Die Satzung von Frankfurt a. M. ist geneigt, Ausnahmen zuzulassen, indem sie die Pflicht, in dem Bezirk zu wohnen oder die Geschäftsräume dort zu haben, nur in einer Sollvorschrift regelt. Auch kann der Bezirksvorsteher dort auf Anordnung des Oberbürgermeisters dauernd oder vorüber-

---

6) Satzungen und Dienstanweisungen von Liegnitz, Frankfurt a. Oder, Friedland in Schlesien, Freienwald.
7) Satzungen und Dienstanweisungen von Friedland in Schl., Glogau, Görlitz, Bolkenhain, Freienwalde, Frankfurt a. M.
8) Brand, A.: Das deutsche Beamtengesetz. Berlin 1937. S. 654/55.
9) Brand, A.: Ebenda, S. 655.
10) Brand, A.: Ebenda, S. 117.
11) Brand, A.: Ebenda, S. 117.
12) Satzung von Sonneberg.

gehend mit der Verwaltung eines anderen Bezirks betraut werden. Andere Städte sehen dies nur für den Fall vor, daß der Bezirksvorsteher und dessen Vertreter verhindert sind, die Amtsgeschäfte auszuüben. Dann kann mit der Vertretung der Bezirkswart eines anderen Bezirks beauftragt werden.

Grundsätzlich wird mit der Bestellung des Bezirkswarts zugleich ein Stellvertreter ernannt. Nur in einigen, vor allem kleineren Gemeinden wird davon abgesehen.[13]) Andererseits ist die Stellvertretung in einigen Satzungen genau geregelt. Wenn der Bezirkswart verhindert ist, die Amtsgeschäfte auszuüben, so muß er es seinem Stellvertreter anzeigen und ihm die Geschäfte übergeben. Dauert die Verhinderung länger als vier Wochen, dann muß er unverzüglich dem Oberbürgermeister Anzeige erstatten.[14]) In anderen Gemeinden muß jede Verhinderung dem Leiter angezeigt werden. Der Stellvertreter hat dann sofort die Geschäfte zu übernehmen ohne erst eine Anweisung des Leiters der Gemeinde abzuwarten.[15]) Die Dienstanweisung von Frankfurt a. M. macht es den Stellvertretern zur Pflicht, die Bezirksvorsteher auf deren Ersuchen in der Besorgung der laufenden Geschäfte zu unterstützen. Auch in Krojanke können die Vertreter zu einigen Aufgaben besonders herangezogen werden. In Marburg-Lahn werden keine besonderen Stellvertreter ernannt. Vielmehr wird jeder Bezirksvorsteher im Bedarfsfalle von dem Vorsteher des benachbarten Bezirks vertreten.

IV. Die Tätigkeit des Bezirksvorstehers.

1. Der Wirkungskreis.

Die Aufgaben der Bezirksvorsteher, sowie Sinn und Zweck der Bezirkseinteilung kommen in einigen Satzungen, meist in der Einleitung, besonders klar zum Ausdruck. Die Satzung von Bolkenhain sieht eine Bezirkseinteilung vor „zur bestmöglichen Verwaltung der Stadtgemeinde, wie insbesondere zur ständigen Unterstützung der städtischen Verwaltungsbehörden," die Satzungen von Frankfurt a. d. Oder und Görlitz, „um der Bevölkerung die Erledigung des Verkehrs mit der städtischen Verwaltung nach Möglichkeit zu erleichtern." Die Satzung von Oberdiebach faßt beide Gesichtspunkte zusammen: „Um die Verwaltung übersichtlich und zweckdienlich zu gestalten, andererseits aber auch um der Bevölkerung den Verkehr mit den Verwaltungsstellen nach Möglichkeit zu erleichtern." Der Gemeindeleiter von Haynau schafft Bezirke „im Interesse der Dezentralisation bestimmter Verwaltungsaufgaben." Sehr knapp und gut faßt sich die Satzung von Stettin. „Die Bezirkswarte haben die Aufgabe, den lebendigen Zusammenhang zwischen Stadtverwaltung und Einwohnerschaft zu pflegen und aufrecht zu erhalten." Wohl die beste Begründung für die Bezirksbildung und die Tätigkeit der Bezirksvorsteher gibt die

---

13) Satzungen und Dienstanweisungen: Rubkow, Linz a. Rh., Stettin, Friedland/Schl.
14) „ „ „ Frankfurt a. M., Glogau.
15) „ „ „ Frankfurt a. d. Oder.

Satzung von Frankfurt a. M. Die Einrichtung ist dort getroffen, „zur Festigung des Vertrauens der Bevölkerung in die Stadtverwaltung und zur Förderung der Beziehungen zwischen der Bevölkerung und der Verwaltung.“ Die Satzung von Stettin bezeichnet den Bezirkswart als Vertrauensmann, der in dem Ortsbezirk ansässigen Einwohnerschaft.

Die Bezirksvorsteher sind also sowohl für die Gemeindeverwaltung als auch für die Einwohnerschaft da, indem sie einerseits zur Entlastung und Unterstützung der Verwaltung, andererseits aber auch zur Erleichterung des Verkehrs mit den städtischen Dienststellen beitragen. Durch sie soll die Verwaltung an Lebensnähe gewinnen, der lebendige Zusammenhang gewährleistet und dadurch nicht zuletzt das Vertrauen der Einwohnerschaft zur Gemeindeverwaltung gestärkt werden. Der Bezirksvorsteher nimmt demnach häufig eine Mittlerstellung zwischen Gemeindeverwaltung und Einwohnerschaft ein.

2. Pflichten und Aufgaben.

Persönliche Pflichten. Die Pflichten und Aufgaben, die sich im Hinblick auf dieses Ziel ergeben, sind mannigfaltig. Eine der wichtigsten Pflichten der Bezirksvorsteher besteht darin, sich mit den örtlichen Verhältnissen vertraut zu machen. Der Bezirksvorsteher muß über die persönlichen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse der Einwohner seines Bezirks genau unterrichtet sein. Nur so wird er der Verwaltung wertvolle Auskünfte geben und den Erfordernissen seines Bezirks gerecht werden können.

Die Geschäftsführung darf keine Mängel aufweisen. Er muß seine Aufgaben gewissenhaft und pünktlich erledigen. „Berichte sind kurz, erschöpfend und wahrheitsgetreu zu erstatten; sie dürfen sich nur auf Tatsachen stützen.“[16]) Außerdem trifft ihn die Aufbewahrungspflicht der Akten, der Schriftstücke und des Dienstsiegels, dessen unbefugten Gebrauch er vor allem zu verhüten hat. Um die Arbeitsweise des Bezirkswarts überprüfen zu können, fordern einige Gemeinden die Führung eines Tagesbuchs, z. B. Frankfurt a. M. „in dem sämtliche Geschäftsvorfälle einzutragen sind.“ Außerdem verlangt die Geschäftsanweisung von Frankfurt a. M. eine jährliche Berichterstattung an den Oberbürgermeister auf einem Formblatt. Andere Gemeinden sichern sich eine weitere Kontrolle dadurch, daß entstandener Schriftwechsel und sonstiges Schriftmaterial baldmöglichst, spätestens alle Vierteljahr, an das Gemeindeamt abzuliefern sind. Die Satzung für die Gemeinden des Kreises Hirschberg sieht einen bestimmten wöchentlichen Meldetag vor, zu dem sich die Ortswarte einzufinden und über alles Vorgefallene mündlich zu berichten haben. Der Bezirkswart muß einen Raum zur Bearbeitung der Bezirksangelegenheiten zur Verfügung stellen und die Dienstzeit angeben, damit die Bevölkerung ihn auch antrifft, falls sie ihn in Anspruch nehmen will.

---

16) Satzungen und Dienstanweisungen: Sonneberg.

Da das Amt des Bezirkswarts ein Ehrenamt ist, so trifft ihn gemäß § 24 DGO die Schweigepflicht über alles, was er während seiner Tätigkeit als Bezirksvorsteher erfahren hat. Die unbefugte Verwertung dieser Kenntnisse, vor allem zu seinem eigenen Nutzen, stellt eine grobe Dienstverletzungen dar. Auch wenn sein Amt beendet ist, muß er diese Vorschriften noch beachten. Um jede Begünstigung oder Entscheidung zu seinem, seines Ehegatten, seiner Verwandten bis zum dritten Grad oder verschwägerten bis zum zweiten Grad Nutzen zu vereiteln, verbietet § 25 DGO eine beratende oder entscheidende Mitwirkung in Angelegenheiten, welche diese Personen betreffen. Besonders § 25 I Satz 1 und 2 DGO treffen auf den Bezirkswart zu. Da ihn als Ehrenbeamten eine besondere Treupflicht gegenüber der Gemeinde trifft, darf er auch keine Ansprüche Dritter gegen die Gemeinde geltend machen, außer, wenn er als gesetzlicher Vertreter handelt (§ 26 DGO, besonders genannt in der Satzung von Glogau). Das Amt des Bezirkswarts ist unentgeltlich. Er hat lediglich einen Anspruch auf Ersatz seiner Auslagen und des entgangenen Arbeitsverdienstes im Rahmen von Zeugengebühren (§ 27 DGO). Durchschnittssätze werden meist in der Hauptsatzung festgesetzt, z. B. in Berlin 50 Mark monatlich. Bei Vergehen gegen seine Pflichten untersteht der Bezirksvorsteher der Dienststrafgewalt des Leiters der Gemeinde gemäß der §§ 24 II und 23 II DGO.

Aufgaben.

Seine Mittlerstellung entsprechend hat der Bezirksvorsteher einerseits Aufgaben, die ihm lediglich oder vornehmlich im Interesse der Verwaltung übertragen worden sind, und andererseits solche, die in erster Linie der Förderung des Vertrauens der Bevölkerung dienen. Jedoch können diese beiden Gruppen nicht immer streng voneinander getrennt werden. Meist erstreben die Aufgaben der Bezirksvorsteher sowohl eine Entlastung der Verwaltung als auch gleichzeitig die Förderung der Belange der örtlichen Gemeinschaft.

Aufgaben, die vornehmlich der Entlastung und Unterstützung der Gemeindeverwaltung dienen.

In den Städten steht die Erteilung von Auskünften und Gutachten mit an erster Stelle. Hier kann es sich z. B. um die Arbeits-, Einkommens-, Vermögens- und Familienverhältnisse, um den Leumund, die persönliche und nationale Zuverlässigkeit, die sittliche Lebensweise usw. handeln. Ausgeschlossen sind Angelegenheiten, mit deren Erledigung auf Grund von Gesetzen oder Satzungen andere Stellen betraut sind.[17]) Eine sehr eingehende Aufzählung bringt die Geschäftsanweisung von Frankfurt a. M., dort heißt es: „Den Bezirksvorstehern und ihren Stellvertretern liegt insbesondere die Erledigung folgender Geschäfte ob:

1) Prüfung und Begutachtung von Anträgen auf Stundung, Erlaß oder Niederschlagen von Forderungen,

---

17) Satzungen und Dienstanweisungen: Frankfurt a. M.

a) der Stadt aus Gebühren, Beiträgen, Steuern u. a. Auf Ersuchen der städtischen Amtsstellen ist zu prüfen und zu bescheinigen, ob und in welchem Ausmaß Steuerpflichtige Unterhaltspflichten erfüllen und ob die Durchführung von Zwangsmaßnahmen (Pfändung, Ableistung des Offenbarungseides usw.) bei säumigen Zahlern Aussicht auf Erfolg hat,
b) des Bezirksfürsorgeverbands Frankfurt a. M. (Fürsorgeamt),

2) Prüfung der Anträge auf Erteilung von Armutszeugnissen auf Ersuchen des Fürsorgeamts,

3) Prüfung und Begutachtung der bei den Schulbehörden gestellten Anträge auf
a) vorzeitige Entlassung eines Schülers,
b) Gewährung von Freistellen in höheren und Mittelschulen,
c) Schulgelderlaß,

4) Die Erteilung von Auskünften über Personen,
a) die beim Fürsorgeamt (Jugendfürsorge) die Erlaubnis zur Annahme von Pflegekindern nachsuchen,
b) Darlehen aus Mitteln der städtischen Hilfskasse beantragen."

Die Bedeutung dieser Aufgaben wird in einigen Satzungen und Dienstanweisungen noch dadurch betont, daß ausdrücklich bestimmt wird, die Auskünfte müßten der wahren Lage entsprechen und dürfen sich nur auf persönliche Wahrnehmungen stützen. [18]) Die Geschäftsanweisung von Frankfurt a. M. läßt nur dort eine Ausnahme zu, wo der Bezirksvorsteher zugleich als Fürsorgebezirksvorsteher tätig ist. In diesem Fall kann er die Pfleger seines Bezirks um Auskunft ersuchen. Alle Ermittlungen müssen von dem Bezirksvorsteher unterschrieben und, falls er einen Dienststempel führt, mit diesem versehen sein. Die Auskünfte und Gutachten dürfen im allgemeinen nur auf Ersuchen gemeindlicher Behörden und nur an diese erteilt werden. Auch hier macht die Geschäftsanweisung von Frankfurt a. M. wieder eine Ausnahme. Sie läßt „zum Nutzen der Bevölkerung" zu, daß Auskünfte über die Bedürftigkeit, Würdigkeit und Zuverlässigkeit von Personen auf schriftliche Anfrage von Wohltätigkeitsanstalten, Vereinen und Stiftungen auch an diese erteilt werden. Um jedoch einen Mißbrauch zu unterbinden, darf die Auskunft diesen Stellen nur unmittelbar gegeben werden. Ein Einfluß der Personen, über die berichtet wird, ist dadurch ausgeschlossen. Die Gemeindeverwaltung ist durch die Ermittlungstätigkeit des Vorstehers jederzeit in der Lage, sich über die örtlichen Verhältnisse in den einzelnen Bezirken zu unterrichten und ihre Maßnahmen ihnen anzupassen.

Bei der begutachtenden und auskunftserteilenden Tätigkeit der Bezirkswarte wird die Zusammenarbeit mit den betreffenden Dienststellen der Partei besonders praktisch in Erscheinung treten können. Wenn es sich um die politische oder nationale Zuverlässig-

18) Satzungen und Dienstanweisungen: Rathenow.

keit handelt, wird eine Erkundigung bei den Hoheitsträgern der NSDAP sogar unumgänglich sein.

Hilfeleistung bei statistischen Erhebungen. Mit dieser Ermittlungstätigkeit hängt die Pflicht, bei statistischen Erhebungen, Wahlen, Volkszählungen, Personenstandsaufnahmen usw. Hilfe zu leisten, eng zusammen.[19]) Auch hier handelt es sich um eine Unterstützung der Gemeindeverwaltung in örtlichen Angelegenheiten.

Vorschläge bei der Besetzung ehrenamtlicher Stellen. Die Hilfeleistung bei der Besetzung ehrenamtlicher Stellen durch den Bezirksvorsteher, die sich meist in Auskünften, Vorschlägen und Gutachten erschöpft, wird in den Satzungen zuweilen besonders ausgebaut. Es ist hier an die Bestellung von Wahlvorstehern, Volkszählern, Vormündern, Pflegern, Fürsorgebezirksvorstehern und sonstigen ehrenamtlichen Zählern zu denken. Der Bezirkswart ist wegen seiner besonderen Kenntnis der örtlichen Verhältnisse in der Lage, geeignete Persönlichkeiten in Vorschlag zu bringen. Um nur politisch zuverlässige Persönlichkeiten zu gewinnen, wird besonders auf diesem Gebiete das enge Zusammenarbeiten mit den Dienststellen der Partei von großem Nutzen sein.

Bescheinigungen und Beglaubigungen.

Im allgemeinen ist der Bezirksvorsteher auch zu Bescheinigungen und Beglaubigungen von Unterschriften ermächtigt. Allerdings nur soweit, als diese Amtshandlungen nach den gesetzlichen oder behördlichen Anordnungen von Personen vorgenommen werden können, die ein öffentliches amtliches Siegel zu führen berechtigt sind. Es sind dies vor allem Bescheinigungen, „die zum Nachweis der Berechtigung, zum Genuß von Renten, Pensionen, Wohltaten aus Stiftungen und andere Bezüge hilfsbedürftiger Personen dienen sollen oder die wegen Zahlung von Wartegeldern oder Unterstützungen bei öffentlichen oder privaten Kassen eingereicht werden müssen oder für mittellose Mündel nötig sind."[22]) Um einige Beispiele zu nennen:

1. Krankheitsbescheinigungen nach § 170 I Nr. 1 des Vers.-Ges. für Angestellte vom 20. Dez. 1911,
2. Bescheinigungen über zeitweise oder dauernde Erwerbsunfähigkeit gemäß § 129 der RVO. vom 19. Juli 1911 in der Fassung der Verordnung vom 29. Mai 1934.
3. Lebensbescheinigungen auf Rentenquittungen für die Landesversicherungsanstalt (Invalidenrente) und für die Berufsgenossenschaften (Unfallrente) sowie auf Ruhegehalt usw. Quittungen der Gemeinde.

---

19) Satzungen und Dienstanweisungen: Bacharach, Krojanke, Frankfurt a. M.
20) " " " Rathenow, Marburg a. L., Görlitz, Rubkow, Frankfurt a. M., Frankfurt a. Oder, Geilenkirchen, Glogau; die Gemeinden des Kreises Hirschberg (Entwurf).
21) " " " Görlitz, Frankfurt a. Oder
22) " " " Rathenow.

4. Beglaubigungen von Unterschriften auf Rentenquittungen für die Landesversicherungsanstalten und für die Berufsgenossenschaften.
5. Außerdem ist der Bezirksvorsteher zu Feuerbestattungsbescheinigungen gemäß § 9 des Preußischen Feuerbest. Ges. vom 14. 9. 1911, zu Beglaubigungen der Unterschrift bei Anträgen auf Erteilung einer Postvollmacht gemäß § 39 der Postordnung vom 30. 3. 1900 und für Anträge, deren Empfänger eine gemeindliche Behörde oder gemeindliche Dienststellen sein sollen (Kassenquittungen usw.) zuständig.

Nach der Dienstanweisung von Frankfurt a. M. dürfen diese Amtshandlungen nur nach genauester Prüfung der Personengleichheit vollzogen werden. Unterschriften, die beglaubigt werden sollen, müssen stets in Gegenwart des Bezirksvorstehers geleistet oder von dem anwesenden Aussteller anerkannt sein; es genügt keinesfalls, daß der Bezirksvorsteher die Unterschrift des Ausstellers kennt und sie ihm etwa von einer dritten unverdächtigen Person vorgelegt wird.

Dort wo Bescheinigungen und Beglaubigungen den Notaren, Amtsgerichten oder anderen Behörden ausschließlich übertragen worden sind, darf der Bezirkswart nicht tätig werden, z. B. Handzeichen schreibensunkundiger Personen dürfen nur auf Schriftstücken beglaubigt werden, deren Empfänger die gemeindlichen Dienststellen und Behörden sein sollen. Beglaubigungen von Erklärungen, die zum Gebrauch vor dem Standesamt bestimmt sind, können nur von den Gerichten oder Notaren erteilt werden. Auch zur Mitwirkung bei der Errichtung von Verfügungen von Todes wegen ist der Bezirkswart nicht berechtigt. Gemäß § 2249 BGB kann ein Dorftestament vor dem Vorsteher der Gemeinde, in welcher der Erblasser sich aufhält, oder, falls er sich im Bereich eines durch Landesgesetz einer Gemeinde gleichgestellten Verbandes oder Gutsbezirkes aufhält, vor dem Vorsteher dieses Verbandes oder Bezirks errichtet werden. Diese Voraussetzungen treffen aber bei den Bezirksvorstehern nicht zu. Ebensowenig kann der Bezirkswart Beglaubigungen von Abschriften und Unterschriften in Grundbuchangelegenheiten wirksam tätigen. Die Beglaubigung von Unterschriften unter Verträgen, Vergleichen, Abtretungserklärungen, Verpfändungen, Vollmachten jeder Art, Schuldscheinen und derartigen Urkunden, kann der Bezirksvorsteher nicht ausstellen. Weil in die Zuständigkeit des Wohlfahrtsamtes eingegriffen würde, ist es dem Bezirkswart verboten, Armutszeugnisse und Empfehlungen zu Unterstützungen auszustellen. Das gleiche gilt von Beglaubigungen und Bescheinigungen, die dem Standesamt zustehen, z. B. Ledigkeitsbescheinigungen, Geburtsscheine usw. Ebenso liegt es bei der Bescheinigung der Uebereinstimmung einer Rechnung mit Buchungen in Handelsbüchern, das in die Zuständigkeit der Bücherrevisoren fällt.

In welchem Maße die einzelnen Gemeinden ihre Bezirksvorsteher für die Erteilung von Bescheinigungen und Beglaubigungen zuständig gemacht haben, ist wieder sehr verschieden gehandhabt

worden. Zunächst gibt es Gemeinden, die Bescheinigungen und Beglaubigungen durch die Bezirksvorsteher nicht kennen, ja es sogar ausdrücklich verbieten.[23]) Andere wiederum übertragen ihnen nur einen ganz bestimmten Kreis von Aufgaben und verbieten ihnen im übrigen jede Betätigung auf diesem Gebiet. In Glogau dagegen ist der Bezirkswart verpflichtet, Nebenbescheinigungen über dauernde und zeitweise Erwerbsunfähigkeit „auf Grund persönlicher Untersuchungen und Ueberzeugungen den Bewohnern seines Bezirks auf Verlangen Zeugnisse über ihre bürgerlichen Verhältnisse auszustellen, auch, soweit nicht notarielle oder gerichtliche Beglaubigungen erforderlich sind, Beglaubigungen von Unterschriften und Abschriften vorzunehmen". Auch die Satzungen und Dienstanweisungen von Frankfurt a. O. und Görlitz erklären den Bezirksvorsteher für die Ausstellung von Bescheinigungen und Beglaubigungen zuständig, „soweit diese nach Gesetz oder behördlichen Anordnungen von Personen vorgenommen werden können, die ein öffentliches Siegel führen." Allerdings bringt Görlitz auch in § 9 seiner Satzung über die Bezirksvorsteher einige Verbote. Bemerkenswert ist dort das Verbot der Ausstellung von Ursprungszeugnissen über ins Ausland zu versendende Kaufmannswaren. Die Hervorhebung dieser Unzuständigkeit rechtfertigt sich dadurch, daß diese Frage in Görlitz wegen seiner Eigenschaft als Umschlageplatz für den Handel nach der Tschecho-Slowakei besonders in Erscheinung tritt.

Durch die Betrauung der Bezirksvorsteher mit der Ausstellung von Bescheinigungen und Beglaubigungen wird zunächst die Verwaltung entlastet, denn anderenfalls müßten die gemeindlichen Dienststellen zum Teil diese Aufgaben mit erledigen. Andererseits sind die Bestimmungen auch im Interesse der Einwohnerschaft erlassen worden. Der Einwohner braucht sich nicht zu den zentralen Dienststellen zu begeben, die vielleicht von seinem Wohnort weiter entfernt sind, sondern kann die Angelegenheit in seinem Bezirk erledigen. Er spart also an Zeit und Geld.

Mitarbeit bei Fürsorgeangelegenheiten.

Besondere Erwähnung bedarf die Mitarbeit der Bezirksvorsteher auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege und der Fürsorge. Gerade dieser Punkt hat die unterschiedlichste Behandlung erfahren. Die weitgehende Verschiedenheit auf diesem Gebiet hängt in großem Maße mit der unterschiedlichen Organisation der Fürsorge in den einzelnen Gemeinden zusammen.

Die Wohlfahrspflege ist seit dem Ende des Mittelalters bereits Sache der Gemeinden; sie wurde aber vorwiegend von religiösen oder privaten Vereinigungen ausgeübt. Erst seit dem 19. Jahrhundert liegt der Schwerpunkt bei den Gemeinden. Ehrenamtliche Mitarbeit finden wir daher erst seit der Mitte des 19. Jahrhunderts. Es bildeten sich sehr bald gewisse Systeme heraus. Zunächst entstand das sog. Elberfelder System. Hiernach wurden Wohlfahrtsbezirke eingerichtet, die fürsorgerische Tätig-

23) Satzungen und Dienstanweisungen: Sonneberg.

keit wurde fast ganz in die Versammlungen der Pfleger dieser Bezirke unter dem Vorsitz des Bezirksvorstehers verlegt. Es stellte die ehrenamtliche Tätigkeit in den Vordergrund und schaltete das amtliche Element fast ganz aus. Als es den Anforderungen, die mit dem Anwachsen der Fürsorge an es gestellt wurden, nicht mehr genügte, wurde es durch das sog. Straßburger System abgelöst. Dieses gab den amtlichen Stellen die maßgeblichen Entscheidungen. Die Entwicklung ging teilweise so weit, daß jegliche ehrenamtliche Mitarbeiter wegfielen oder daß diese doch nur beratende Befugnisse hatten. Trotzdem heute überall der Schwerpunkt beim Wohlfahrtsamt liegt, gibt es in Deutschland Gemeinden, die im übrigen das Elberfelder System vorziehen, daneben haben andere das Straßburger System zum Vorbild genommen, und schließlich finden wir auch Gemeinden, die ehrenamtliche Mitarbeiter auf dem Gebiete der Fürsorge ganz abgeschafft haben.

Die Vorsteher der Wohlfahrtsbezirke der beiden ersten Gruppen werden in den Satzungen und Dienstanweisungen über die Wohlfahrtspflege oft Bezirksvorsteher genannt. Man darf dies aber nicht gleich als Bezirksvorsteher der bisher besprochenen Stadtbezirke ansprechen. Meist ist die Regelung so, daß Stadtbezirke und Wohlfahrtsbezirke nicht zusammenfallen, ja sogar innerhalb der Fürsorge sind für die einzelnen Sachgebiete verschiedene Bezirke eingerichtet worden. In anderen Gemeinden sind die beiden Aemter miteinander verschmolzen worden. Die Mitarbeit auf dem Gebiete der Fürsorge erscheint hier als Aufgabe der Vorsteher der Stadtbezirke.[24]) Diese Entwicklung lag nahe. Handelte es sich doch hier um Aufgaben, die genaue Kenntnis der persönlichen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse fordern. Bei den Vorläufern unserer heutigen Bezirke, den nachbarschaftlichen Genossenschaften, stand die Nachbarhilfe an erster Stelle. Es ist also geschichtlich gesehen folgerichtig, die Mitwirkung bei der Wohlfahrtspflege, die sich aus der Nachbarhilfe über die organisierte freie Wohlfahrtspflege entwickelt hat, den Bezirksvorstehern der Gemeindebezirke zur wesentlichen Aufgabe zu machen. Allein das kann leicht zur Ueberlastung des Bezirksvorstehers führen. Das Amt des Bezirkswarts ist ein Ehrenamt, die Satzung von Freienwalde sagt daher, die Mitarbeit sei schon deswegen auf ein Mindestmaß zu beschränken. Jede Ueberlastung bringt entweder eine weniger sorgfältige Bearbeitung der Obliegenheiten oder eine Verzögerung der Bearbeitung mit sich. Vor allem besteht die Gefahr, daß entweder die Aufgaben als Bezirkswart oder als Fürsorgebezirksvorsteher vernachlässigt werden. So sind z. B. die Bezirksvorsteher in Marburg-Lahn fast nur noch auf dem Gebiete der Wohlfahrtspflege tätig. Außerdem spricht auch die persönliche Eignung mit. Jemand, der geeignet ist, das Amt des Bezirkswarts auszufüllen, muß damit nicht auch die Befähigung haben, die Wohlfahrtspflege in seinem Bezirk zu leiten.

---

24) Satzungen und Dienstanweisungen: Marburg a. L., Görlitz, Landsberg a. Warthe.

Dort, wo die beiden Aemter miteinander verschmolzen sind, hat der Bezirksvorsteher je nach der räumlichen Ausdehnung seines Bezirks und der Anzahl der zu betreuenden Personen mehrere Pfleger neben sich. Jeder Pfleger hat entweder einen bestimmten Unterbezirk zu betreuen oder bekommt vom Bezirksvorsteher die einzelnen Fälle zugewiesen. Der Bezirksvorsteher überwacht die gesamte Fürsorgetätigkeit in seinem Bezirk. Er muß über Begebenheiten und Veränderungen in seinem Bezirk auf dem Gebiete der Fürsorge stets unterrichtet sein und wichtige Ereignisse weitermelden. Neueintretende Pfleger muß er in ihr Amt einführen. Anträge auf Unterstützung müssen meist bei der Zentralstelle, dem Wohlfahrtsamt, gestellt werden; sie können auch bei den Bezirksvorstehern eingereicht werden, müssen dann aber sofort an die zuständige Stelle weitergeleitet werden. Die Anträge kommen zur Begutachtung an den Bezirksvorsteher zurück. Innerhalb gewisser Zeitabschnitte, in Marburg-Lahn 8 Tage, Wuppertal 14 Tage, Rathenow 4 Wochen, muß der Bezirksvorsteher die Pfleger zur Bezirksversammlung zusammenrufen und alle Fürsorgefälle mit ihnen durchsprechen. Je nachdem nun die Bezirksversammlung beschließende oder beratende Befugnis hat, kann sie entweder die Höhe und Art der Unterstützung bestimmen oder aber dem Amt Vorschläge machen. In Marburg-Lahn und Landsberg a. d. Warthe ist der Bezirksvorsteher nur ausführendes Organ des Wohlfahrtsamtes. Als Rest selbständigen Handelns hat sich hier nur noch die Befugnis erhalten, in dringenden Fällen, in denen sofortige Hilfe geboten ist, bare Unterstützung bis zur Höhe von 20 RM. zu gewähren. In Marburg ist dies neuerdings auch noch weggefallen.

In manchen Gemeinden empfängt der Bezirksvorsteher von der Stadthauptkasse die Unterstützungsgelder für den ganzen Bezirk, um sie sofort an die Pfleger zur Aushändigung an die Unterstützungsempfänger weiterzugeben. In anderen Gemeinden wird der Geldverkehr so geregelt, daß der Unterstützungsempfänger Gutscheine erhält, die er selbst an der Stadthauptkasse einlösen kann.

Aber auch in Gemeinden, die neben den Stadtbezirken besondere Wohlfahrtsbezirke haben, oder die keine ehrenamtliche Pfleger auf dem Gebiete der Wohlfahrtspflege kennen, sondern die gesamte Fürsorgetätigkeit durch hauptamtliche Fürsorger ausüben lassen, finden wir teilweise im Wirkungskreis der Bezirkswarte Aufgaben, die eine Unterstützung des Wohlfahrtsamtes darstellen. Die Satzung von Glogau macht den Bezirkswarten zur Pflicht, „falls Personen in ihrem Bezirk neu einziehen, deren Vermögens- und Erwerbsverhältnisse ihren Lebensunterhalt nicht sicherstellen, sodaß die Inanspruchnahme der öffentlichen Fürsorge befürchtet werden muß, der Verwaltung sofort Anzeige zu machen.“ In Rathenow lautet die Bestimmung der Satzung allgemeiner: „Der Bezirkswart und sein Stellvertreter haben sich in ganz besonderem Maße der Hilfsbedürftigen ihres Bezirks anzunehmen. Die Förderung der Schwachen in wirtschaftlicher und geistiger

Hinsicht muß ihnen höchste Pflicht sein." Die Satzung von Friedland in Schlesien spricht nur von Hilfeleistungen „in Angelegenheiten des Wohlfahrtswesens". In Frankfurt-Main muß der Bezirksvorsteher „das Fürsorgeamt bei Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben auf Ersuchen im Einzelfalle unterstützen". Die Satzung von Freienwalde erkennt den Bezirkswart als „besonders unentbehrlich auf dem Gebiete der Wohlfahrtspflege" an, „insoweit eine Auskunftserteilung über einzelne Personen, die dem Bürgermeister nicht näher bekannt sind, in Frage kommt". Auch in Haynau wird von ihm die Unterstützung des Wohlfahrts- und Jugendamtes in seinen Ermittlungen und die Abgabe angeforderter Berichte verlangt. Die Satzung für die Gemeinden des Kreises Hirschberg gibt dem Bezirkswart „die Kontrolle der Empfänger öffentlicher Unterstützungen nach näherer Anweisung des Leiters (Schulzen) der Gemeinde".

Auf dem Gebiete der Jugendfürsorge wird der Bezirksvorsteher in den meisten Gemeinden zur Mitarbeit herangezogen. Neben der Pflicht, auf Anfordern des Jugendamtes gegeignete Vormünder vorzuschlagen, hat er oft eine Vormünderliste zu führen, die Vormünder zu beaufsichtigen, ihnen mit seinem Rat zur Seite zu stehen und dafür zu sorgen, daß die Waisen und Pflegekinder in körperlicher und sittlicher Hinsicht eine ordentliche Erziehung erhalten. Angelegenheiten, die ein Eingreifen der Erziehungsfürsorge erfordern, müssen von dem Bezirkswart zur Anzeige gebracht werden.

Aufgaben, die vornehmlich zur Stärkung des Vertrauens der Bevölkerung zur Verwaltung dienen.

Wünsche und Beschwerden der Einwohnerschaft entgegennehmen und weiterleiten.

Lediglich oder doch überwiegend im Interesse der Einwohnerschaft ist die Bestimmung: „Der Bezirksvorsteher hat Anträge, Wünsche und Beschwerden der Einwohnerschaft schriftlich oder mündlich entgegenzunehmen und, falls sie berechtigt sind, an den Leiter der Gemeinde weiterzuleiten." Diese oder ähnliche Fassungen sind fast in jeder Satzung aufgenommen. Der Bezirksvorsteher ist der Vermittler zwischen der Verwaltung und den Einwohnexn des Bezirks. Dem einzelnen soll es ermöglicht werden, seine Wünsche der gemeindlichen Verwaltung nahezubringen. Müßte er dazu sich jedesmal zur Zentralstelle begeben, würde ihn vielleicht schon die Bequemlichkeit davon abhalten oder auch die Scheu, die den meisten Menschen vor den Verwaltungsbehörden innewohnt. Die Satzung von Stettin bezeichnet daher den Bezirksvorsteher als Vertrauensmann der in den Ortsbezirken ansässigen Einwohnerschaft. Die Einwohner sollen sich der Bezirkswarte bedienen, um durch sie ihre Wünsche, Anregungen oder Beschwerden bei der zuständigen Stelle zweckdienlich, wirksam und in der richtigen Form vertreten zu lassen. Dadurch, daß man zwischen Verwaltung und Bevölkerung eine Vermittlungsstelle

schafft, gewährleistet man gleichzeitig eine bessere Bearbeitung der Anträge. Der Bezirksvorsteher kann viel besser beurteilen, ob die Wünsche oder Beschwerden berechtigt, zweckmäßig oder sonst von Belang sind. Außerdem spricht dafür, daß die Eingaben sich nicht an einer Stelle häufen und dann weniger sorgfältig durchgearbeitet werden, und vor allem, daß nur wirklich berechtigtes Vorbringen zur weiteren Bearbeitung an die zuständige Zentralstelle gelangt. So trägt gerade diese Bestimmung viel zu guten und regen Beziehungen zwischen der Verwaltung und der Bevölkerung bei.

Die Mitarbeit bei der Erhaltung gemeindlichen Eigentums und der im Gemeingebrauch befindlichen Einrichtungen.

Zur Stärkung des Vertrauens der Einwohnerschaft zur Verwaltung trägt in weitem Maße auch die Mitarbeit der Bezirkswarte bei der Erhaltung gemeindlichen Eigentums und der im Gemeingebrauch befindlichen Einrichtungen bei. Immer wieder finden wir darüber in den Satzungen und Geschäftsanweisungen Bestimmungen, z. B. in Frankfurt a. M.: „Die Bezirkswarte haben ihre Beobachtungen über Mängel der Straßen, Wege, Beleuchtungsanlagen usw., die sie in ihrem Bezirke machen, der zuständigen Dienststelle mitzuteilen." Hier finden wir die schwächste Form der Mitarbeit. Ausgeprägter ist sie schon in Krojanke. Dort hat der Bezirksvorsteher ebenfalls die Aufsicht über öffentliche Wege, Plätze, Brücken, Gewässer, Brunnen, Straßenlampen und sonstige öffentliche Einrichtungen. Neben der Meldung der Mängel hat er aber auch Vorschläge über ihre Ausbesserung auszuarbeiten. Auch die Satzung von Liegnitz gibt ihm auf, „Anregungen über Verbesserungen der städtischen Einrichtungen zu unterbreiten". Die Satzung von Linz a. Rh. geht schließlich noch etwas weiter, indem sie den Bezirkswart befugt, im Einvernehmen mit dem Leiter der Gemeinde Aufträge zur dringenden Abstellung von Mängeln an Wegen und Wasserleitungen zu erteilen. Auch in Rathenow ist der Rahmen ziemlich weit gefaßt. Es heißt dort in der betreffenden Satzung: „Er hat im Verein mit den zuständigen Beamten die im Gemeingebrauch stehenden städtischen Einrichtungen vor Schaden zu bewahren." Der Einwohner, der merkt, daß Mängel an den städtischen Einrichtungen bald beseitigt werden und daß diese sich immer in ordentlichem Zustande befinden, wird die Verwaltungstätigkeit wenigstens auf diesem Gebiete anerkennen müssen. Er wird daher auch leichter geneigt sein, ihr auf anderen Gebieten sein Vertrauen zu schenken. Gleichzeitig hilft die Tätigkeit der Bezirkswarte aber auch der Verwaltung ihren Pflichten nachzukommen.

Bemerkenswerte Einrichtungen dem Leiter der Gemeinde mitteilen.

Das Anzeigen von Mängeln ist nicht nur auf die Einrichtungen des Gemeingebrauchs beschränkt. Viel häufiger noch als die Mitarbeit des Bezirksvorstehers in diesen Angelegenheiten findet

sich in den Satzungen und Dienstanweisungen der Gemeinden die allgemeine Bestimmung, daß der Bezirkswart bemerkenswerte oder außergewöhnliche Ereignisse oder besondere Wahrnehmungen dem Leiter der Gemeinde anzuzeigen hat.[25]) Die Satzung von Sonneberg versteht darunter solche Vorkommnisse, die das Interesse der Allgemeinheit berühren; die Satzung von Krojanke, die ein Eingreifen der Verwaltung oder der Polizeibehörde erfordern. Besonders hervorgehoben wird teilweise die Meldung von Feuerausbrüchen.[26]) Als Grund für diese Betrauung gibt die Satzung von Glogau an: „Damit der Oberbürgermeister die Rechte der Stadt wahrnehmen und das zum Gemeinwohl Erforderliche veranlassen kann.“ Hier wird also der Gedanke des gemeinen Besten bewußt in den Vordergrund gerückt.

Besonderheiten für ländliche Gemeinden.

In kleineren Gemeinden sind die Aufgaben und Befugnisse der Bezirkswarte oft viel mehr auf die örtlichen Verhältnisse zugeschnitten als in den Städten. Gerade in den ländlichen Gemeinden haben sich besondere Auswirkungen des Amtes des Bezirkswarts ergeben. Vor allem dort, wo nur für bestimmte Gebiete, meist die weiter entfernten Außengebiete, Ortswarte ernannt werden, haben sich Besonderheiten herausgebildet.

Als treffendes Beispiel hierfür sei die Veröffentlichung amtlicher Bekanntmachungen genannt.[27]) In der Satzung von Krojanke bilden die Bekanntmachungen von Umlaufzetteln, die Kontrolle ihrer Weitergabe und ihre Rückgabe innerhalb der festgesetzten Fristen geradezu den Unterschied zu den Bezirkswarten innerhalb der eigentlichen Stadt Krojanke..

Eine weitere Unterstützung der Verwaltung ist mancherorts dadurch geschaffen worden, daß auch Zustellungen von Bezirksvorstehern getätigt werden.[28]) Ebenso wird von ihnen die Unterstützung des Steuererhebers bei der Einziehung von Steuern, Gebühren und Abgaben verlangt.[29]) Unter anderen finden wir auch die Unterstützung der Polizei. In Haynau hat der Ortswart bei der Ueberwachung der Befolgung der Polizeianordnungen mitzuwirken und „diesbezügliche Meldungen an die Ortspolizeibehörde einzureichen“. Auch als Meldestelle für die polizeilichen Meldungen von zu- und abziehenden Personen sowie für die Anmeldung zur Entrichtung der Kurtaxe wird die Ortswartstelle verwandt.[30]) Ja selbst Vernehmungen hat der Bezirksvorsteher zu tätigen und Verhandlungsniederschriften auszustellen.[31]) Auch bei der Beaufsichtigung gemeindlichen Eigentums und der im Gemeingebrauch befindlichen Einrichtungen haben die Ortswarte größere

---

25) Satzungen und Dienstanweisungen: Görlitz, Liegnitz, Sonneberg, Friedland i. Schl., Glogau, Rathenow.
26) „ „ „ Bacharach a. Rh.
27) „ „ „ Bacharach a. Rh., Oberdiebach, die Gemeinden des Kreises Hirschberg.
28) „ „ „ Oberdiebach.
29) „ „ „ Gemeinden des Kreises Hirschberg.
30) „ „ „ Gemeinden des Kreises Hirschberg.
31) „ „ „ Mettmann.

Befugnisse. Sie haben nicht nur, wie in den Städten, Mängel zu melden, sondern auch die Arbeiten zu beaufsichtigen.[32]) Die Satzung der Gemeinden des Kreises Hirschberg geht noch weiter. „Die von der Gemeinde im Bezirk der Ortswarte auf Grund des Gemeindehaushaltsplanes und der Anweisung des Leiters der Gemeinde auszuführenden Bauten an Wegen, Brücken, Wasserleitungen und sonstigen Anlagen sind anzuleiten und zu beaufsichtigen. Soweit ihnen die Abrechnung vom Leiter der Gemeinde übertragen worden ist, haben sie solche Abrechnungen ordnungsgemäß aufzustellen und mit Belegen innerhalb der gestellten Frist an den Leiter der Gemeinde abzuliefern."

Speziell ländliche Aufgabe ist die Regelung der Hand- und Spanndienste durch den Bezirkswart. Er hat die Verteilungsliste über Hand- und Spanndienste auszulegen. Die einzelnen hat er über die Heranziehung zu diesen Diensten zu benachrichtigen und Versäumnisse von Hand- und Spannpflichtigen an den Leiter der Gemeinde zu melden.[33]) Ebenso verhält es sich mit der Beaufsichtigung der Backhäuser und der Handhabung der Gemeindestierhaltung.[34]) Auch auf dem Gebiete der Bescheinigung und Beglaubigung durch den Bezirkswart ergeben sich Besonderheiten. So wird in der Satzung von Rubkow die Beglaubigung für Anforderungen von Landhelferbeihilfen genannt. In Geilenkirchen geschehen Bescheinigungen für Fahrpreisermäßigungen durch den Bezirksvorsteher.

V. Rechtliche Stellung der Bezirksvorsteher.

1. Rechtliche Stellung im Behördenaufbau der Gemeinde.

Der Bezirksvorsteher ist in jeder Hinsicht dem Leiter der Gemeinde nachgeordnet. In den Satzungen ist er meist als Organ des Leiters der Gemeinde, des Oberbürgermeisters oder des Bürgermeisters bezeichnet.[35]) Er handelt in seinem Auftrage und ist verpflichtet, seinen Anordnungen Folge zu leisten. Die Dienstaufsicht über die Bezirksvorsteher wird vom Leiter der Gemeinde ausgeübt.[36]) In der Satzung von Bolkenhain werden die Ortswarte Hilfsbeamte der Verwaltung genannt. Da die Bezirksvorsteher dem Leiter der Gemeinde nach jeder Richtung hin unterstellt sind, findet sich in den meisten Satzungen die Bestimmung, daß sie nur mit dem Bürgermeister und dessen Amts- und Dienststellen unmittelbar verkehren dürfen. Von anderen Behörden und Körperschaften können sie nur über den Leiter der Gemeinde in Anspruch genommen werden, nämlich dann, wenn er ihnen die Angelegenheit zur Bearbeitung überweist. Anträge nicht gemeindlicher Kör-

---

32) Satzungen und Dienstanweisungen: Bacharach a. Rh.
33) " " " Bacharach a. Rh. und die Gemeinden des Kreises Hirschberg.
34) " " " Bacharach a. Rh.
35) " " " Görlitz, Bacharach a. Rh., Frankfurt a. Oder, Friedland in Schl., Gemeinden des Kreises Hirschberg, Krojanke, Mettmann, Rathenow.
36) " " " Linz a. Rh.

perschaften und Behörden, die unmittelbar an den Bezirksvorsteher gerichtet sind, muß dieser dem Leiter der Gemeinde übergeben. Ebenso steht es mit Angelegenheiten, welche nicht seinen Bezirk betreffen.[37]) In den meisten Gemeinden ist der Bezirksvorsteher zur Führung eines Dienstsiegels berechtigt.

2. Rechtliche Stellung in der örtlichen Gemeinschaft.

Wenn in einigen Kommentaren[38]) über die deutsche Gemeindeordnung behauptet wird, eine verfassungsrechtliche Stellung käme dem Bezirksvorsteher nicht zu, so kann dies nicht unwidersprochen bleiben. Daß die deutsche Gemeindeordnung die Stellung des Bezirksvorstehers nicht im einzelnen geregelt hat, spricht nicht dafür, daß er keine verfassungsrechtliche Stellung habe. Für die Verfassung einer Gemeinde ist ja nicht nur die DGO maßgeblich. In den Satzungen der Gemeinden über die Einteilung in Bezirke und die Ernennung von Bezirksvorstehern finden wir aber eingehende Regelungen. Allerdings muß noch untersucht werden, ob sich aus diesen Bestimmungen eine verfassungsrechtliche Stellung herleiten läßt.

Eine Selbständigkeit der Handlungsweise und eine gewisse Selbstverantwortung lassen sich kaum herauslesen. Vielmehr wird in fast allen Satzungen betont, daß die Bezirksvorsteher dem Leiter der Gemeinde in jeder Hinsicht nachgeordnete Hilfsorgane sind. Aeußerlich hat der Bezirksvorsteher also vollkommen die Stellung eines Beamten irgend einer städtischen Amts- oder Dienststelle. Der Unterschied zwischen den Bezirksvorstehern und den übrigen städtischen Beamten besteht, abgesehen davon, daß die Bezirksvorsteher Ehrenbeamte oder ehrenamtlich tätig sind, in dem Sinn und Zweck und der Zielsetzung ihrer gesamten Tätigkeit. Der Beamte einer städtischen Behörde ist zur Abwicklung der Verwaltung tätig; seine Aufgabe besteht darin, die städtische Verwaltung an dem Platz, der ihm übertragen worden ist, auszuüben. Dagegen nimmt der Bezirksvorsteher eine Mittlerstellung zwischen Verwaltung und Einwohnerschaft ein. Wie schon oben festgestellt wurde, soll durch die Einrichtung von Bezirken der lebendige Zusammenhang zwischen Gemeindeverwaltung und Bevölkerung gefördert werden. Das ist aber auch die Aufgabe der Gemeinderäte. In § 48 der DGO heißt es: „Die Gemeinderäte haben die Aufgabe, die dauernde Fühlung der Verwaltung der Gemeinde mit allen Schichten der Bürgerschaft zu sichern. Sie haben den Bürgermeister eigenverantwortlich zu beraten und seinen Maßnahmen in der Bevölkerung Verständnis zu verschaffen." Praktisch haben die Gemeinderäte eigentlich nur in den Ratssitzungen Gelegenheit dazu. Dort können sie die Wünsche der Bürgerschaft vorbringen, indem sie zu den auf der Tagesordnung stehenden

---

37) Satzungen und Dienstanweisungen: Sonneberg, Görlitz, Oberdiebach, Bolkenhain, Frankfurt a. Oder, Frankfurt a. M., Glogau, Gemeinden des Kreises Hirschberg, Rathenow, Marburg a. L.

38) Surén, F. K. — Loschelder, W.: Deutsche Gemeindeordnung. Berlin 1935 und Ergzbd. Berlin 1936, S. 100.

Punkten Stellung nehmen. Allerdings haben sie kein Recht, zu verlangen, daß eine bestimmte Sache zur Verhandlung kommt. Außerhalb der Sitzungen können die Gemeinderäte selbstverständlich für Verständnis der gemeindlichen Verwaltungsmaßnahmen Sorge tragen. Aber wegen des mehr oder weniger kleinen Kreises ihrer Tätigkeit fällt dies kaum ins Gewicht.

Beim Bezirkswart beschränkt sich die Tätigkeit zwar auf die Einwohnerschaft seines Bezirks, dafür hat er aber bei weitem mehr Gelegenheit, seine Mittlerstellung zum Nutzen der Stadt und der Bevölkerung auszufüllen. Durch seinen Geschäftsbereich kommt er dauernd mit der Einwohnerschaft seines Bezirks in Berührung und kann hier immer wieder dem einzelnen Einblick in die Verwaltungsmaßnahmen geben. Nicht nur bei Versammlungen mit dem Leiter der Gemeinde kann der Bezirksvorsteher beratend und Auskunft erteilend wirken, sondern er ist von amtswegen verpflichtet, Maßnahmen zur Beseitigung von Mängeln vorzuschlagen. Hier erfüllt er teilweise die Aufgaben der gemeindlichen Beiräte. Wenn die Satzungen einiger Gemeinden dann noch fordern, daß der Bezirksvorsteher sich an gewissen Tagen zur Besprechung bei dem Leiter der Gemeinde einzufinden hat oder daß der Leiter der Gemeinde die Bezirksvorsteher zur Besprechung wichtiger Angelegenheiten zusammenrufen kann, so beweist das ebenso die Wichtigkeit der Bezirksvorsteher auf diesem Gebiet.

Wenn man es also nicht nur auf die äußere Form abstellt, sondern die Stellung der Bezirksvorsteher unter diesem Gesichtspunkt betrachtet, kann sehr wohl von einer verfassungsrechtlichen Stellung die Rede sein. Was die Gemeinderäte und fachlichen Beiräte für die gesamte Einwohnerschaft sein sollen, das sind die Bezirksvorsteher in vielen Fällen für die Bevölkerung ihrer Bezirke.

VI. Bezirkseinteilung in Berlin und anderen Weltstädten.

1. Berlin.

Berlin hat auf dem Gebiet des Gemeindewesens und speziell in der Bezirkseinteilung eine besondere Entwicklung durchgemacht. Drei Gesichtspunkte sind es vor allem, die die Gemeindeverfassung und Verwaltung von Berlin in besonderem Maße beeinflußt haben. 1. Die geschichtliche Entstehung Großberlins, 2. die Größe des Gebietes und der Bevölkerungszahl, 3. sein Charakter als Hauptstadt.

Berlin ist nicht durch allmähliches Anwachsen einer Gemeinde zur heutigen Weltstadt geworden, sondern eine Vielzahl von Gemeinden und Gutsbezirken sind in der Zeit des Aufschwungs und der Industriealisierung so ineinander hineingewachsen, daß eine einheitliche Regelung der gemeinsamen Aufgaben sehr bald zweckmäßig erschien und erforderlich wurde. Schon 1875 wurde unter dem damaligen Oberbürgermeister Hobrecht die Bildung einer

Einheitsgemeinde Berlin ins Auge gefaßt.[39]) Zu einer Regelung kam es damals nicht. Erst im Jahre 1911 hinkte die Gesetzgebung der tatsächlichen Entwicklung nach, die Gemeinden Groß-Berlins schlossen sich zu einem Zweckverband zusammen. Die nur unvollkommene und unbefriedigende Lösung ließ den einzelnen Gemeinden und Gutsbezirken ihre Selbständigkeit. An die Schaffung einer Einheitsgemeinde hatte man sich nicht herangetraut. Sie wurde erst durch das Gesetz vom 27. 4. 1920 geschaffen. Acht Städte, 59 Landgemeinden und 27 Gutsbezirke wurden in der neuen Stadtgemeinde Berlin zusammengefaßt und bildeten nun eine einzige Gemeinde. Es ist daher ganz erklärlich, wenn die Forderung erhoben wurde, das Gemeindegebiet in Verwaltungsbezirke unterzuteilen, um so den bisher selbständigen Gemeinden in neuen Formen eine Art von Selbstverwaltungsrecht zu geben.[40])

Andererseits machte die Größe der neuen Gemeinde eine Dezentralisation der Verwaltung notwendig. Berlin, das zur Zeit Friedrichs des Großen 115 000 Einwohner zählte, hatte 1875 schon fast eine Million und 1920 über 4 Millionen bei einem Gebiet von über 880 qkm. Eine derartige Riesengemeinde konnte nicht zentralistisch verwaltet werden. Hier mußte eine Untergliederung Platz greifen, allein schon deswegen, um den Gedanken der Selbstverwaltung nicht nur auf dem Papier stehen zu lassen.[41])

So mußte aus zweifachen Gründen neben der notwendigen Konzentration der Verwaltung genügend Raum für eine ebenso notwendige Aufteilung gelassen werden. Das Gesetz vom 27. 4. 1920 löste diese Frage, indem es Berlin in 20 Verwaltungsbezirke unterteilte, die in erheblichem Umfange den Charakter selbständiger Gemeinden hatten, wenn sie auch keine eigene Rechtspersönlichkeit besaßen.[42]) Lediglich die finanzielle Selbstbestimmung fehlte ihnen. In der Literatur wird diese Lösung als Konzession des Zentralismus an die alten Einzelgemeinden bewertet.[43]) Ihren bezeichnenden Ausdruck fand diese Selbständigkeit darin, daß die Bezirke eigene parlamentarische Körperschaften hatten. Dem Magistrat entsprach das Bezirksamtskollegium, und der Stadtverordnetenversammlung entsprach die Bezirksversammlung.[44])

Das Gesetz vom 29. 6. 1934, das das preußische Gem. Verf. Ges. für Berlin in Kraft setzte, beseitigte die Hauptschäden und Unzulänglichkeiten, die sich im Laufe der Jahre herausgestellt hatten. Zunächst schuf es klare Verantwortlichkeiten, indem es sowohl in der

---

39) Augustin: Zentralisation und Dezentralisation in der Organisation der Stadt Berlin. (Gegenwartsfragen der Kommunalverw.). Berlin 1929, S. 57.
Pagenkopf, A.: Die dezentralisierte Selbstverwaltung (Jahrb. für Kommunalwissenschaft, 1934, 2. Halbj.-Bd.) S. 99.
40) Lippert: Das Gesetz über die Verfassung und Verwaltung der Reichshauptstadt Berlin vom 1. 12. 36 (Deutsches Recht) S. 449.
41) Pagenkopf, A.: Die dezentralisierte Selbstverwaltung, vergl. S. 100.
42) Pagenkopf, A.: Ebenda, S. 42.
43) Pohl, W.: Der Großstadtbezirk. (Ztschr. Deutsches Recht, 1936) S. 329.
44) Suthoff-Groß: Die neue Verfassung der Hauptstadt Berlin. (Zeitschrift Deutsche Verwaltung 1934) S. 258.

Zentrale wie in den Bezirken die bisherigen kollegialen Körperschaften beseitigte und an ihre Stelle den Oberbürgermeister bzw. Bezirksbürgermeister stellte.[45]) Vor allem aber galt es eine vernünftige und zweckentsprechende Abgrenzung zwischen Zentrale und Verwaltungsbezirk zu finden. Einerseits mußte eine straffe und einheitliche Gesamtleistung gewährleistet werden und andererseits waren die örtlichen Verschiedenheiten und geschichtlich Gewordenes zu berücksichtigen.[46]) Die eigenkommunale Selbstverwaltung der Verwaltungsbezirke blieb nur in einigen, in der Praxis nicht übermäßig wichtigen Angelegenheiten erhalten. Bei diesen sog. bezirkseigenen Geschäften hatte der Oberbürgermeister kein Anweisungsrecht, er konnte nur Grundsätze für die Verwaltung erlassen. In allen übrigen sog. übertragenen Gemeinschaftsgeschäften mußte der Bezirksbürgermeister den Anweisungen des Oberbürgermeisters Folge leisten.

Den letzten Rest ihrer selbständigen Stellung verloren die Verwaltungsbezirke erst durch das Gesetz vom 1. 12. 1936 über die Verfassung und Verwaltung der Reichshauptstadt Berlin. Die Bezirksverwaltungen sind heute keine Gemeinden im kleinen mehr, sondern sie sind in allem der Hauptverwaltung nachgeordnete Behörden.[47]) Die Zweiteilung der Bezirksgeschäfte durch das Gesetz von 1934 in sog. bezirkseigene und übertragene ist fallen gelassen worden. Die Bezirke verwalten heute nur noch übertragene Angelegenheiten. Die restlose Klärung der Verantwortung zwischen Oberbürgermeister und Bezirksbürgermeister verlangte diese Regelung.[48]) Der Oberbürgermeister trägt jetzt die gesamte Verantwortung für die Verwaltung in Berlin. Ihm sind die Bezirksbürgermeister für die Verwaltung in ihren Bezirken verantwortlich. So ist die Einheitlichkeit der Willensbildung und der Zusammenhang der Hauptverwaltung mit der Bezirksverwaltung gewährleistet. Das Ziel, die möglichste Ortsnähe der erstinstanzlichen Entscheidung, ist damit nicht aus dem Auge gelassen, es soll keineswegs auf eine lebendige, verantwortungsvolle Bezirksverwaltung verzichtet und die Selbstverwaltung in den Bezirken vollkommen unterdrückt werden.[49]) Sondern aus der Notwendigkeit heraus, die 4 Millionenstadt aufzulockern und ein wirklich kommunales Eigenleben sich entwickeln zu lassen,[50]) ist bewußt der Schwerpunkt der Verwaltung in die Bezirke verlegt worden. Es wird der Hauptverwaltung unmöglich sein, auf allen Gebieten Anweisungen zu erlassen, sie wird sich auf das zur Sicherung der Einheitlichkeit der Verwaltung Notwendige beschränken.[51]) Damit ist aber noch genügend Spielraum vorhanden, um einen Selbst-

---

45) s. Nr. 40, Lippert, S. 450.
46) Suthoff-Groß: Die neue Verfassung der Hauptstadt Berlin. S. 257.
47) Krauthausen, U.: Zur Neuordnung der Berliner Verwaltung. (Zeitschrift Deutsche Verwaltung, 1936).
48) s. Nr. 40, Lippert, S. 450.
49) Krauthausen, U.: Zur Neuordnung der Berliner Verwaltung. S. 374.
50) Pfundtner: Verfassung und Verwaltung der Reichshauptstadt Berlin. (Zeitschrift Deutscher Gemeindetag, 1936) S. 827.
51) Pfundtner: Ebenda, S. 825.

verantwortungswillen zu erzeugen und die lebendigen Kräfte der Selbstverwaltung auszunutzen. Wenn die Verwaltungsbezirke auch ihre Selbständigkeit rechtlich verloren haben, so haben sie damit nichts an Bedeutung eingebüßt, vielmehr haben sie dadurch, daß ihr Wert und ihre Aufgaben richtig erkannt wurden, nur noch gewonnen.

In neuester Zeit ist man daran gegangen, die Grenzen der 20 Bezirke zu bereinigen. War man doch bei der Schaffung der 20 Verwaltungsbezirke mehr von der geschichtlichen Entwicklung als vom geographisch und organisch Sinnvollen ausgegangen. Die Neuregelung, die 7,4 vom Hundert der Fläche und 5,9 vom Hundert der Einwohner betrifft, soll bis zum 1. 4. 1938 durchgeführt sein und in Kraft treten. Maßgebend bei der neuen Grenzziehung war das Ziel, verwaltungsmäßig vernünftige, praktische und natürlichere Grenzen zu finden. Auch dies ist wiederum ein Beispiel für das Zusammenwachsen der ehemaligen Einzelgemeinden zur Einheitsgemeinde Berlin. Die ehemaligen Grenzen verwischen sich immer mehr zu Gunsten der Klarheit und der gesunden Vereinfachung der Verwaltung von Berlin.

Bei den Verwaltungsbezirken, die 1920 gebildet wurden, ist der Unterschied zu den Ortsbezirken der anderen Städte offensichtlich. Die Verwaltungsbezirke unterscheiden sich nicht nur in der Größe von den Ortsbezirken, sondern vor allem auch in der Organisation, dem Aufgabenbereich und der rechtlichen Stellung innerhalb der Gemeinde Großberlins. Es gab in ihnen Bezirksbürgermeister, Bezirksbeigeordnete, ein Bezirksamtskollegium und eine Bezirksversammlung, alles Einrichtungen, die eine weitgehende Verselbständigung der Verwaltungsbezirke mit sich bringen. Aber auch nachdem diese Stellung als Gemeinde innerhalb der Gemeinde verloren gegangen ist, sind die 20 Verwaltungsbezirke keine Ortsbezirke in dem bisher besprochenen Sinne. An der Spitze eines jeden Bezirks steht immer noch ein Bezirksbürgermeister, dem die Bezirksbeiräte zur Seite stehen. Vor allem ist auch der Aufgabenkreis keineswegs kleiner geworden. Alle gemeindlichen Angelegenheiten, die nicht unbedingt einer zentralen Regelung bedürfen, fallen in die Zuständigkeit der Verwaltungsbezirke.

Es ist daher nicht verwunderlich, daß die 20 Verwaltungsbezirke in Berlin nochmals in Ortsbezirke untergegliedert sind. Die im Jahre 1920 aus den ehemaligen Gemeinden hervorgegangenen Verwaltungsbezirke hatten immerhin noch die Größe und die Bevölkerung einer Großstadt, sodaß eine Unterteilung in Ortsbezirke gemäß § 60 der östlichen Städteordnung erhebliche Vorteile versprach. § 29 des Gesetzes über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin bestimmte daher, daß durch übereinstimmenden Beschluß der Bezirksversamlung und des Bezirksamts mit Genehmigung des Magistrats ein Verwaltungsbezirk in Ortsbezirke eingeteilt werden konnte. Die Bezirksversammlung hatte die Vorsteher und deren Stellvertreter zu wählen, und das Bezirksamt hatte das Recht der Bestätigung.

Mit der Bildung von Ortsbezirken sollte Doppeltes erreicht werden: 1. Die Entlastung und das Heranbringen der Verwaltung an die Bevölkerung und 2. die Möglichkeit, die ehemaligen Einzelgemeinden mit ihren örtlichen Besonderheiten als Ortsbezirke weiterleben zu lassen. Je nachdem das Erste oder Zweite im Vordergrund steht, waren zwei Arten von Ortsbezirksvorstehern zu unterscheiden. Die Ausführungsbestimmungen zu § 29 des Gesetzes hebt diese Unterscheidung besonders hervor.[52]) Sollte dem Ortsbezirksvorsteher ein Gebiet unterstehen, das dem Gebietsteil einer ehemaligen Einzelgemeinde entsprach, so unterschied er sich nicht von den Bezirksvorstehern in den übrigen deutschen Gemeinden. Allerdings sollte er dem Bezirksamt und nicht der Zentralverwaltung von Berlin unterstehen. Umfaßte das Gebiet des Ortsbezirksvorstehers jedoch vollkommen oder in der Hauptsache das Gebiet einer früheren Einzelgemeinde, so sollte der Bezirksvorsteher mehr Verwaltungsbeamter mit gewissen selbständigen Befugnissen sein.[53])

Nach diesen Bestimmungen sollte die Stellung des Bezirksvorstehers mehr der eines Gemeindevorstehers entsprechen. Seine Tätigkeit sollte sich keineswegs nur auf Ermittlungen und Erteilung von Auskünften und Gutachten beschränken, sondern das Gesetz bestimmte, daß dem Ortsbezirksvorsteher besondere Befugnisse übertragen werden konnten, insbesondere die Befugnis, die Stadtgemeinde nach außen zu vertreten (§ 29 V). Sehr bezeichnend war daneben, daß das Gesetz den Ortsbezirksvorstehern das Recht gab, in Ortsbezirken von größerer Bedeutung die Amtsbezeichnung Bürgermeister führen zu dürfen (§ 29 II Satz 2), auch konnten sie danach besoldet werden und wurden dann auf 12 Jahre gewählt. Den Charakter eines Gemeindevorstehers sollten diese Bezirksvorsteher aber besonders durch die Bestimmung erhalten, daß ihnen Beiräte beigegeben werden konnten (§ 29 IV). Durch die Bestellung von Beiräten sollte ihnen dadurch ihre Arbeit erleichtert werden, daß sie ihre Maßnahmen nicht nur auf ihre Wahrnehmungen, sondern auch auf die der Beiräte stützen konnten.

Trotzdem diese Bestimmungen sehr ausführlich sind und manches, vor allem für den Uebergang von den Einzelgemeinden zur Einheitsgemeinde, für sich haben, ist es zur Bildung solcher Ortsbezirke nicht gekommen und zwar, „weil sowohl Magistrat als Bezirksämter ein Wiederaufleben der früheren kleinen Gemeinden, wenn auch in anderer Rechtsform, ablehnten."[54]) 1926/27 kam eine Aufteilung in Stadtbezirke gemäß § 60 der östlichen Städteordnung zustande. Bei der Grenzziehung richtete man sich nach den Wohlfahrts-, Jugendkommissions- und Schiedsmannsbezirken.[55]) In dem Gesetz vom 29. 6. 34 über die Verfassung und Ver-

---

52) Herz, C. — Brell, W.: Berliner Stadtverfassungsrecht. Berlin 1931. S. 166.

53) Herz, C. — Brell, W.: Ebenda, S. 166, Nr. 1 der Ausführungsbestimmung zu § 29.

54) Körner-Brell: Berliner Ortsrecht. Berlin 1925, S. 64.

55) Körner-Brell: Ebenda, S. 64.

waltung der Hauptstadt Berlin ist daher von Ortsbezirksvorstehern der eben besprochenen Art nicht mehr die Rede. § 17 dieses Gesetzes hebt sogar noch besonders hervor, daß die §§ 8—32, also auch § 29 des Gesetzes über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin vom 27. 4. 1920 außer Kraft treten. Es sind also lediglich die Ortswarte übrig geblieben, wie sie auch sonst in den deutschen Gemeinden anzutreffen sind. Nicht zuletzt ist dies daraus zu verstehen, daß sich die Grenzen der ehemaligen Siedlungsgemeinschaften immer mehr verwischt haben. Die Einwohner Groß-Berlins fühlen sich als „Berliner" und empfinden die ehemaligen Gemeinden nur noch in schwächerem Maße als Sondergebilde.[56])

Leider wurden, wie auch in so vielen anderen Städten, die Unterteilungen in Ortsbezirke und die Stellung der Ortsbezirksvorsteher in letzter Zeit in Berlin immer mehr vernachlässigt. Augenblicklich schweben Erwägungen, ob die Einrichtungen der Bezirkswarte beibehalten werden, oder deren Aufgaben den Wohlfahrtskommissionsvorstehern übertragen werden sollen.

2. Wien.

Wie in Berlin, so finden wir fast in allen Riesenstädten das Bedürfnis nach einer Ausgliederung einerseits, um der Zentralverwaltung örtliche Ausführungsorgane zu geben, andererseits, um örtlichen Erfordernissen in den verschiedenen Teilen möglichst gerecht zu werden. Die Frage der gebietlichen Gliederungen, das Problem der Zentralisation und Dezentralisation taucht in allen Weltstädten auf.[57]) Auch hier finden wir keineswegs eine einheitliche Regelung, sondern je nach der besonderen Eigenart einer Stadt, ihrer geschichtlichen Entstehung und ihrer Bedeutung für das betreffende Land ist auch die Verwaltungsorganisation eine andere.

Besonders interessant ist die Organisation in Wien. Je nachdem, ob es sich darum handelt, „einen Teil der an sich zentralen Aufgaben von Verwaltungsstellen erledigen zu lassen, die mit der Bevölkerung engere Verbindung haben" oder dem „Streben früher selbständiger Ortsteile nach gewisser kommunaler Selbständigkeit"[58]) eine Form zu geben, sind magistratische Bezirksämter und Bezirksverwaltungen mit dem Bezirksvorsteher und der Bezirksvertretung als Organe eingerichtet worden.[59]) Während in Berlin die Bezirksverwaltungen zugleich zentrale und örtliche Aufgaben zu erledigen haben, sind in Wien dafür getrennte Behörden geschaffen worden.[60]) Wien ist in 21 Bezirke aufgeteilt und hat dement-

---

56) Krauthausen, U.: Zur Neuordnung der Berliner Verwaltung, S. 374.
Pohl, W.: Der Großstadtbezirk, S. 328.

57) Norden, W.: Verwaltungsorganisation der Weltstädte Paris, London, Newyork, Wien. (Sonderschrift des Kommunalwissenschaftichen Instituts an der Universität Berlin). Berlin 1931, S. 17.
Jeserich, K.: Ebenda, S. 141.

58) Jeserich, K. Ebenda, S. 142.

59) Jeserich, K.: Ebenda, S. 143.

60) Jeserich, K.: Ebenda. S. 143.

sprechend 21 magistratische Bezirksämter.[61]) Sie haben vorwiegend polizeiliche Angelegenheiten zu betreuen.[62]) Neben gemeindlichen Aufgaben haben sie auch staatliche zu erfüllen, da Wien Gemeinde und politische Behörde erster Instanz ist.[63]) Je nachdem unterstehen die magistratischen Bezirksämter dem Magistrat oder dem Bundesministerium.[64]) In größeren Bezirken kann auch in einzelnen Bezirksteilen ein besonderer Beamter eingesetzt werden. In dem räumlich größten Bezirk Florichsdorf ist eine solche sog. Expositur eingerichtet worden.[65]) An der Spitze eines jeden Bezirksamtes steht ein rechtskundiger Beamter des Magistrats, dem ein größerer Beamtenapparat zur Durchführung seiner Aufgaben zur Seite steht.[66])

Die 21 Bezirksverwaltungen sind in erster Linie geschaffen worden, um den Widerstand der eingemeindeten Vororte zu brechen, indem man ihnen eine gewisse Selbständigkeit und ein eigenes Leben gab.[67]) Das Beschlußorgan dieser Bezirksverwaltungen ist die aus 30 Mitgliedern bestehende Bezirksvertretung. Sie wird von den Bezirksvorstehern geleitet.[68]) Ihre Tätigkeit beschränkt sich hauptsächlich auf die Erteilung von Gutachten und die Stellung von Anträgen.[69]) Nach dem Gesetz (§ 105) haben sie zwar alle jene Angelegenheiten, die die Interessen des Bezirks zunächst berühren und die mit den der Verwendung im Bezirk gewidmeten oder den vom Gemeinderat bewilligten Mitteln vollständig durchgeführt werden können, zu besorgen, soweit ihnen diese Angelegenheiten vom Gemeinderat ausdrücklich übertragen sind. Außerdem gibt das Gesetz der Bezirksverwaltung auch noch ein Etatsrecht für die aus den Bedürfnissen des Bezirks sich ergebenden Erfordernisse. Aber praktisch kommt es über die Erteilung von Gutachten und Auskünften und die Stellung von Anträgen beim Gemeinderat, welche den Bezirk oder die ganze Gemeinde betreffen, nicht hinaus,[70]) vor allem auch deswegen, weil kein Personal zur Ausführung zur Verfügung steht. Die Bezirksverwaltungen haben kein eigentliches Ausführungsorgan,[71]) da der Bezirksvorsteher ausführendes Organ der Gemeinde ist. Sie müssen sich zur Erledigung ihrer Aufgaben der magistratischen Bezirksämter bedienen. Dafür haben diese die Pflicht, ihre Anordnungen und Beschlüsse auf dem Gebiet, das ihnen zusteht, auszu-

61) Jeserich, K.: Ebenda, S. 144.
Pagenkopf, A.: Die dezentralisierte Selbstverwaltung. S. 119: zunächst in 19 dann im Jahre 1905 in 21 Bezirke.
62) Jeserich, K.: Verwaltungsorganisation der Weltstädte, S. 146.
63) Jeserich, K.: Verwaltungsorganisation der Weltstädte, S. 108 f.
64) Jeserich, K.: Verwaltungsorganisation der Weltstädte, S. 146.
Pagenkopf, A.: Die dezentralisierte Selbstverwaltung, S. 122.
65 Jeserich, K.: Verwaltungsorganisation der Weltstädte, S. 144.
66) Jeserich, K.: Ebenda, S. 144.
67) Jeserich, K.: Ebenda, S. 147.
68) Jeserich, K.: Ebenda, S. 148.
Pagenkopf, A.: Die dezentralisierte Selbstverwaltung. S. 122.
69) Jeserich, K.: Verwaltungsorganisation der Weltstädte, S. 149.
Pagenkopf, A.: Die dezentralisierte Selbstverwaltung, S. 122.
70) Pagenkopf, A.: Ebenda, S. 123.
71) Pagenkopf, A.: Ebenda, S. 123.
Jeserich, Verwaltungsorganisation der Weltstädte, S. 146.

führen.[72]) Daher haben die Bezirksvorsteher und die magistratischen Bezirksämter gemeinsame Büros.[73]) Die magistratischen Bezirksämter können, da sie im Auftrag und nach den Anordnungen der Zentralverwaltung tätig werden, mit den Bezirksvorstehern in den deutschen Gemeinden verglichen werden. Doch ist ihr Aufgabenkreis und ihre praktische Bedeutung bei weitem größer. Durch die selbständige Beschlußfassung unterscheidet sich die Stellung der Bezirksverwaltung Wiens wesentlich von der Stellung der Bezirksvorsteher in Deutschland. Hierin gleicht sie mehr den Berliner Bezirksverwaltungen.[74])

3. New York.

Newyork, das auch wie Berlin aus mehreren Gemeinden, und zwar durch die Greater Newyork Charter von 1897 gebildet worden war, ist in fünf Stadtbezirke eingeteilt.[75]) Sie werden Boroughs genannt. An ihrer Spitze steht ein Borough-Präsident, der von den Wählern seines Bezirks auf vier Jahre gewählt wird.[76]) Die Borough-Präsidenten stellen das Bindeglied zwischen Zentralverwaltung und Bezirksverwaltung dar, da sie den beiden gesetzgebenden Körperschaften der Zentralverwaltung angehören. Sie sind dort gleichsam die Vertreter ihres Bezirks und in ihrem Borough die Vertreter der Zentrale. Mit den Aldermen zusammen bildeten sie den Board of Aldermen.[77]) Aehnlich den früheren Bezirken in Berlin haben die Boroughs in Newyork zweierlei Aufgaben zu erfüllen. 1) Aufgaben, die sie auf Anordnung der Zentrale zu erfüllen haben und 2) Aufgaben, bei deren Wahrnehmung sie selbständig sind und nur einer finanziellen Kontrolle unterliegen.[78]) Zu ihnen gehören vor allem Wegebau und gesundheitspolizeiliche Obliegenheiten. Die Aufteilung in fünf Stadtbezirke genügt jedoch nicht der Forderung nach weitgehender Auflockerung der Verwaltung.

Neben der Einteilung in fünf Boroughs schuf daher die Greater Newyork Charter eine Einteilung in 24 Local Improvements. Die Gliederung in 24 Local-Improvements stellt keine Untergliederung der Boroughs dar, wie es Peters behauptet,[79]) sondern Boroughs und Local Improvement District stehen nebeneinander, wenn sich auch die Grenzen manchmal decken.[80]) Die Verbindung der Local Improvements Districts mit der Zentralverwaltung ist dadurch gewährleistet, daß ihr Beschlußorgan, das Board of Local Improvement, aus den Aldermen, die in ihrem Bezirk gewählt worden sind, besteht.[81]) Um ein einheitliches Zu-

72) Jeserich, K.: Ebenda, S. 146.
73) Jeserich, K.: Ebenda, S. 148.
74) Peters, H.: Zentralisation und Dezentralisation. Berlin 1928, S. 76.
75) Goetz, H.: Verwaltungsorganisation der Weltstädte (New-York), S. 78.
Pagenkopf, A.: Dezentralisierte Selbstverwaltung, S. 129.
76) Goetz, H.: Verwaltungsorganisation der Weltstädte, S. 91.
77) Goetz, H.: Ebenda, S. 78.
78) Goetz, H.: Ebenda, S. 92.
Pagenkopf, A.: Die dezentralisierte Selbstverwaltung, S. 132.
79) Peter, H.: Zentralisation und Dezentralisation, S. 77.
80) Goetz, H.: Verwaltungsorganisation der Weltstädte. S. 92.
Pagenkopf, A.: Die dezentralisierte Selbstverwaltung. S. 131.
81) Goetz, H.: Verwaltungsorganisation der Weltstädte. S. 93.

sammenwirken der Local Improvement Districts und der Boroughs herbeizuführen, ist der Borough-Präsident immer zugleich Vorsitzender der Bords of Local Improvement, die in seinem Bezirk bestehen.[82]) Die Zuständigkeit der Local Improvement Districts ist auf die Vorbereitung solcher Verwaltungsmaßnahmen gerichtet, bei denen die Kosten der Durchführung ganz oder teilweise den Bewohnern des Districts, die daraus besonderen Vorteil ziehen würden, zur Last fielen.[83]) So haben sie über Straßen, Plätze und andere öffentliche Einrichtungen zu wachen und Beschwerden entgegenzunehmen. Darüber hinaus haben sie den Bau von Tunnels, Brücken, Straßen, den Erwerb des Landes dazu und die Durchführung von Kanalisation zu beantragen und vorzubereiten. Vor allem kann das Board of Local Improvement, wenn es sich um Ausbesserungen und Beseitigung von Mißständen handelt, Beschlüsse fassen, allerdings nur soweit, als es dadurch nicht in fremde Zuständigkeiten eingreift. Diese Beschlüsse müssen vom Borough-Präsidenten genehmigt werden. Der Bürgermeister muß dann innerhalb von 10 Tagen sein Urteil abgeben, ob sie nur für ihren Bezirk Bedeutung haben, andernfalls werden sie ungültig. Läuft die Frist von 10 Tagen ab, ohne daß die Beschlüsse beanstandet werden, so können sie ausgeführt werden.[84])

4. Tokio.

Auch Tokio, das bei einem Gebiet von 353 Quadratkilometern eine Einwohnerzahl von 5 900 000 hat, kommt ohne eine Bezirkseinteilung nicht aus. Trotzdem haben die Bezirksverwaltungen in Tokio eine weitaus kleinere Bedeutung als in den bisher besprochenen Städten. Tokio ist in 35 Verwaltungsbezirke eingeteilt.[85]) Allerdings haben sie eigene Rechtspersönlichkeit. An der Spitze jedes Bezirks steht ein Bezirksbürgermeister, der vom Oberbürgermeister ernannt wird. Ihm zur Seite stehen Bezirksbeigeordnete. Die Aufgaben der Bezirksverwaltungen liegen vornehmlich auf dem Gebiete des Schulwesens und der Verwaltung des in den Bezirken liegenden städtischen Grundvermögens. Neben diesem selbständigen Wirkungskreis hat der Bezirksbürgermeister Verwaltungsmaßnahmen der Zentralverwaltung in seinem Gebiete durchzuführen. Insoweit ist er also Organ der Zentralverwaltung. Über die selbständigen Angelegenheiten beschließt in jedem Bezirk die Bezirksversammlung. Durch die Bezirksversammlung ist auch die Verbindung mit der Zentralverwaltung hergestellt, denn in die Bezirksverwaltung darf nur derjenige gewählt werden, der bereits in der Zentralverwaltung der Stadt Tokio ehrenamtlich tätig ist.[86]) Die Verwaltung von Tokio ist also viel zentralistischer aufgebaut als die von Berlin, Wien oder Newyork. Der Aufgabenkreis der Bezirke ist z. B. weitaus kleiner als der der Bezirke in Berlin.

---

82) Pagenkopf, A.: Die dezentralisierte Selbstverwaltung. S. 131.
83) Goetz, H.: Verwaltungsorganisation der Weltstädte. S. 93.
Pohl, W.: Der Großstadtbezirk. S. 328 ff.
84) Goetz, H.: Verwaltungsorganisation der Weltstädte. S. 93 ff.
85) Goetz, H.: Tokio. Die Verwaltung einer Weltstadt. (Zeitschrift Deutscher Gemeindetag, 1937), S. 8 ff.
86) Goetz, H.: Ebenda, S. 9.

5. Paris.

Während die bisher besprochenen Städte eine Einheitsgemeinde darstellen, umfaßt das geographische Gesamtgebiet von Paris die eigentliche Gemeinde von Paris innerhalb der alten Befestigungen (Ville de Paris) und 78 Gemeinden der Bannmeile von Paris. Sie alle zusammen bilden das Seine-Département. Das Seine-Département ist zugleich untere staatliche Behörde und Gemeindeverband. Es sind also drei Verwaltungsgruppen zu unterscheiden. 1) Das Seine-Département, 2) die Gemeinde Paris und 3) die Gemeinden der Bannmeile.[87]) Die Verwaltungen des Seine-Département und der Gemeinde Paris sind büromäßig zusammengelegt.[88]) Nur in einigen Verwaltungszweigen hat die Gemeinde Paris eine gesonderte Verwaltung[89]) Der Seine-Präfekt ist gleichzeitig Leiter der Verwaltung des Seine-Départements und Leiter der Gemeinde Paris.[90]) Die Gemeinden der Bannmeile führen je nach ihrer finanziellen Stärke ein selbständiges Eigenleben, allerdings untersteht die Polizeiverwaltung dem Polizeipräsidenten.[91]). Die eigentliche Stadt Paris, die eine ausgeprägte Einheitsgemeinde darstellt,[92]) ist in 20 Bezirke, sog. Arrondissements oder Mairies,[93]) eingeteilt. An ihrer Spitze stehen die Maires, die vom Innenminister vorgeschlagen und vom Präsidenten der Republik ernannt werden. Außerdem wird für jeden Bezirk ein Friedensrichter ernannt. Die Maires sind dem Präfekten untergeordnet. Zur Erledigung ihrer Aufgaben sind ihnen eine Reihe Beigeordneter unterstellt. Sie sollen vor allem den Verkehr der Bevölkerung mit der Verwaltung erleichtern, wie auch die Bezirksvorsteher in Deutschland. Sie stellen die Verbindung zwischen Verwaltung und Bevölkerung her. Ihre Aufgaben liegen auf dem Gebiete des Standesamts-, Schul-, Militär-, Rechnungs- und Gesundheitswesens, der Arbeitsfürsorge und der Armenpflege. Sie haben bei Volkszählungen mitzuwirken und Erklärungen für die Verbrauchssteuern anzunehmen.[94]) Wenn sie auch keine Verordnungen und Verfügungen erlassen können,[95]) so ist ihre Bedeutung doch größer als die der Bezirksvorsteher in Deutschland. Im übrigen kann Paris schlecht mit den deutschen Städten verglichen werden, da es ja eigentlich einen staatlichen Verwaltungsbezirk darstellt.[96])

6. London.

Auch London ist keine Einheitsgemeinde, sondern ein Verbandsgebilde, in dem sich die einzelnen Bezirksstädte eine weitgehende

87) Kleine, O.: Verwaltungsorganisation der Weltstädte (Paris), S. 22.
88) Kleine, O.: Ebenda, S. 21.
Pohl, W.: Der Großstadtbezirk, S. 328 ff.
89) Kleine, O.: Verwaltungsorganisation der Weltstädte. S. 28
90) Kleine, O.: Ebenda, S. 29.
91) Kleine, O.: Ebenda, S. 21.
92) Kleine, O.: Ebenda, S. 33 und 36.
Poensgen: Paris, London und Großberlin in ihren Verwaltungsorganisationen. (Preußische Jahrbücher, 1904, Bd. 118).
93) Kleine, O.: Verwaltungsorganisation der Weltstädte. S. 35.
94) Kleine, O.: Ebenda, S. 36.
95) Kleine, O.: Ebenda, S. 35.
96) Kleine, O.: Ebenda, S. 33.

Selbstverwaltung bewahrt haben. [97]) Das Gebiet von London bildet eine Grafschaft, also den größten Verband, den das englische Verwaltungssystem kennt. Die Grafschaft London ist durch das Local Government Act von 1899 geschaffen worden. Sie umfaßt 29 *Einzelstädte*, sog. *Metropolitan Boroughs*, die aus 127 teilweise recht verschiedenen Verwaltungsgebilden durch das London Government Act von 1899 entstanden sind. [98]) Oberstes Organ der Bezirksstädte ist das Borough Council, an dessen Spitze der Mayor steht, der alljährlich gewählt wird. Das Borough Council besteht aus Aldermen und Councillors. [99]) Die Councillors werden von der Bevölkerung auf drei Jahre gewählt, und die Aldermen von den Councillors auf sechs Jahre. Ihnen steht ein besonderer Beamtenapparat zur Verfügung. Die Aufgabenaufteilung zwischen Grafschaft und Bezirksstädten hat drei Gruppen ergeben: 1) Aufgaben, die vom Grafschaftsrat, 2) Aufgaben, die vom Borough Council und 3) Aufgaben, die von beiden gemeinsam wahrgenommen werden. [100]) Daneben sind noch Zweckkörperschaften für die Wasserversorgung, die Hafenverwaltung und die Regulierung der Lee tätig. [101]) Allein zuständig sind die Bezirksstädte für die Veranlagung und Einziehung von Steuern, [102]) die Verwaltung und für den Betrieb der Elektrizitätswerke. [103]) Gemeinsame Aufgaben sind die Gesundheitsfürsorge, der Straßenbau und die Wohnungsfürsorge. [104])

Innerhalb der Bezirksstädte nimmt die *City* eine *Sonderstellung* ein. [105]) Aldermen und Councillors bilden dort zusammen den Court of Common Council, der dem Borough-Council entspricht. Der Lord Mayor wird von dem Court of Common Hall vorgeschlagen und von den Aldermen und dem ehemaligen Lord Mayor, die zusammen den Court of Aldermen bilden, gewählt. Neben den Aufgaben, die den anderen Bezirksstädten zukommen, ist die City auf dem Gebiete des Gesundheitswesens, bei der Brückenunterhaltung und der Verwaltung von Wald und anderen Freiflächen außerhalb Londons alleine zuständig oder schließt die alleinige Zuständigkeit des Grafschaftsrats aus. [106]) Vor allem hat die City ihre eigene Polizei, während im übrigen London im Gegensatz zur sonstigen Regelung in England die Polizei Staatsangelegenheit ist. [107]) Zwischen den Londoner Bezirksstädten und den Bezirken von Berlin sowie den Bezirksvorstehern

97) *Zollikofer*: Verwaltungsorganisation der Weltstädte (London), S. 50.
Pagenkopf, A.: Die dezentralisierte Selbstverwaltung, S. 124.
Pohl, W.: Der Großstadtbezirk. S. 328 ff.
98) *Zollikofer*: Verwaltungsorganisation der Weltstädte, S. 40.
Pagenkopf, A.: Die dezentralisierte Selbstverwaltung, S. 124 ff.
99) *Pagenkopf*, A.: Ebenda, S. 126.
100) *Zollikofer*: Verwaltungsorganisation der Weltstädte. S. 54 ff.
101) *Zollikofer*: Verwaltungsorganisation der Weltstädte. S. 68.
102) *Zollikofer*: Ebenda, S. 60.
103) *Zollikofer*: Ebenda, S. 62.
Pagenkopf, A.: Die dezentralisierte Selbstverwaltung. S. 127.
104) *Zollikofer*: Verwaltungsorganisation der Weltstädte. S. 62 f.
Pagenkopf: Die dezentralisierte Selbstverwaltung. S. 127.
105) *Pagenkopf*: Ebenda, S. 126.
106) *Zollikofer*: Die Verwaltungsorganisation der Weltstädte. S. 69.
Cox: Die Stadt London (Ztschr. Der Städtetag, 1930) S. 392.
107) *Zollikofer*: Verwaltungsorganisation der Weltstädte. S. 69.

der übrigen deutschen Gemeinden bestehen große Unterschiede. Die Boroughs sind keine Verwaltungsbezirke, sondern sie bilden zusammen einen Verband, der in gewisser Hinsicht mit dem ehemaligen Zweckverband Groß-Berlin verglichen werden kann.[108]) Die Bezirksstädte bilden selbständige Gemeinden; daraus ergibt sich die gemeindliche Verfassung und die Steuerhoheit.

VII. Die Bezirkseinteilungen in einigen wichtigen Großstädten Deutschland.

1. Hamburg.

Dieselben Fragen, die bei der Schaffung Groß-Berlins auftraten, mußten auch bei der Bildung von Groß-Hamburg berücksichtigt werden, wenn auch die Zahl der gemeindlichen Gebilde, die durch das Gesetz vom 26. 1. 1937 zu einer neuen Gemeinde Hamburg zusammengeschlossen worden sind, nicht so groß wie in Berlin ist. Der Zusammenschluß soll mit dem 1. 4. 1938 beendet sein. Das Gesetz vom 9. 12. 1937 über die Verfassung und Verwaltung der Hansestadt Hamburg bezeichnet Groß-Hamburg als eine Einheitsgemeinde (§ 1 I). Da die DGO. gemäß § 7 des Gesetzes vom 9. 12. 1937 auch für die Hansestadt Hamburg gilt, mußte Hamburg als Einheitsgemeinde aufgebaut werden. Die DGO. kennt keine Gemeinden innerhalb der Gemeinde. Es wurde daher vermieden, Hamburg etwa die Verfassung zu geben, wie sie ursprünglich in Berlin bestand. Wie wir sahen, sind die Bezirke in Berlin heute reine Verwaltungsbezirke; sie haben ihre Selbständigkeit verloren. Eine Aufgliederung des Stadtgebietes in Verwaltungsbezirke läßt auch das Gesetz vom 9. 12. 1937 für Hamburg offen. Gemäß § 9 kann in der Hauptsatzung eine Gliederung in Verwaltungsbezirke vorgesehen und deren Verwaltung geregelt werden. Es liegt nun ganz im Belieben Hamburgs, inwieweit es von dieser Ermächtigung Gebrauch macht. Jedoch ist vorläufig nicht beabsichtigt, in Hamburg Bezirksbürgermeistereien einzurichten, wie sie in Berlin bestehen. Die Dekonzentration in Hamburg wird wesentlich schwächer als in Berlin ausgebaut werden. Lediglich die Einrichtung einer Anzahl von Außenstellen großer Zentralbehörden ist geplant.[109]) Nur für die Landgebiete Hamburgs ist eine Sonderregelung vorgesehen worden. Für sie wird eine Landherrschaft gebildet, an deren Spitze ein Beigeordneter als Landherr steht. Die bewährten Bürgermeister und Gemeindevorsteher der bisherigen Hamburgischen Städte und Gemeinden gehören mit noch anderen Mitgliedern einem Beirat an, der der Landherrenschaft beigegeben ist. Die Landherrenschaft stellt, ähnlich wie der Verwaltungsbezirk Höchst a. M., in Frankfurt a. M., nur eine Filiale der Stadtverwaltung dar.[110])

---

108) Zollikofer: Ebenda, S. 51 f.
109) „Völkischer Beobachter" Nr. 344 vom 10. 12. 1937, S. 2.
110) „Völkischer Beobachter" Nr. 344 vom 10. 12. 1937, S. 2.
Stuckart: Großstadt, Ländliche Gemeinde und Staatsaufsicht (Ztschr. Deutsche Verwaltung, 1938). S. 7 ff.

2. Frankfurt a. M.-Höchst.

Die Eignung der Bezirksbildung zur Ueberleitung einer eingemeindeten Gemeinde in die Großstadt und zur Erhaltung eines eigenen, örtlichen Lebens zeigt auch die Verwaltungsorganisation von Frankfurt a. M. - Höchst auf Grund des Gesetzes über die Erweiterung des Stadtkreises Frankfurt a. M. v. 29. 3. 1928. Mit Genehmigung des preußischen Staatsministeriums und unter Zustimmung des Gemeindeausschusses des Landtags kam eine Ortssatzung zustande, die für Höchst einschließlich Nied und Sossenheim einen besonderen Verwaltungsbezirk bildete. Zur Erledigung der laufenden Geschäfte wurde ein Bezirksamt eingerichtet, dessen Leiter ein Beigeordneter der Bezirksverwaltung Höchst zur Seite stand. Er war zugleich Mitglied des Groß-Frankfurter Magistrats. Mit seinem Vertreter bildete er mit dem Beigeordneten der Bezirksverwaltung Höchst und sieben weiteren von der Stadtverordnetenversammlung zu wählenden Mitgliedern die Bezirksverwaltung. Die örtliche Vertretung der Bürgerschaft stellte der Bezirksrat dar. Heute sind die parlamentarischen Körperschaften weggefallen. Die Verantwortung für den Bezirk Höchst ist dem für die Leitung des Bezirks zuständigen Stadtrat übertragen worden, der vom Oberbürgermeister bestimmt wird (§ 2 der Verwaltungssatzung für den Verwaltungsbezirk Höchst a. M. v. 30. 4. 1935). Ihm zur Seite stehen fünf Bezirksbeiräte.

Die Zuständigkeit des Bezirks Höchst erstreckt sich auf Angelegenheiten, bei denen eine Dekonzentration sowohl im Interesse der Verwaltung als auch im Interesse der Einwohnerschaft liegt, z. B. auf Angelegenheiten des Standesamts, Meldeamts, Wohlfahrtsamts, Wohnungsamts und der Steuerkasse. Der Verwaltungsbezirk Höchst hat kein Etatsrecht. Das Bezirksamt soll als örtliche Verwaltungsstelle für eine enge Verbindung zwischen der Bevölkerung der Stadtteile Höchst, Nied und Sossenheim und der städtischen Verwaltung sorgen. Es soll die Stadtverwaltung auf alle Wünsche der Bevölkerung und auf etwa beobachtete Mißstände aufmerksam machen. Außerdem soll es nach Möglichkeit die Mittel zu deren Abhilfe vorschlagen (§ 3 der Verw. Satz.). In den übrigen Gemeinden, die 1928 in Frankfurt eingemeindet wurden, sind zunächst Verwaltungsstellen belassen worden, deren Leitung in der Regel einem leitenden Beamten des eingemeindeten Vororts übertragen wurde. Die Vororte sind dann später in die Frankfurter Bezirkseinteilung einbezogen worden, und teilweise sind die bisherigen Leiter der Verwaltungsstellen zu Bezirksvorstehern ernannt worden. Eine solche Regelung kam z. B. in Fechenheim, Schwanheim und Griesheim zustande, während die um Höchst liegenden Vororte von der Bezirksverwaltung Höchst unmittelbar betreut wurden. Inzwischen sind die Verwaltungsstellen zum größten Teil aufgelöst worden.

3. Städte des Rheinisch-westfälischen Industriegebiets.

Die guten Erfahrungen, die mit der Einrichtung einer besonderen Bezirksverwaltung für Höchst a. M. gemacht wurden und

die Ueberzeugung, daß eine zentralisierte Verwaltung in Großgemeinden, die sich an Bevölkerungszahl, Umfang und Aufgabenkreis von mittleren Ländern kaum mehr unterscheiden, schwer durchführbar ist, führten in Preußen dazu, eine allgemeine Ermächtigung zu weitgehender Dekonzentration zu geben. § 42 des Einf. Ges. zu dem Ges. über die kommunale Neugliederung des Rhein.-westf. Industriegebietes v. 29. 7. 1929 sieht vor, daß in Großstädten für Ortsteile, die die Bedeutung einer engeren, örtlichen Gemeinschaft besitzen, eine örtliche Verwaltung eingerichtet werden kann. In mehreren Punkten läßt das Gesetz Abweichungen von den gesetzlichen Bestimmungen über die Gemeindeverfassung zu, hauptsächlich in der Zuständigkeit der örtlichen Organe und in der Wahl der örtlichen Organe im Wege der unmittelbaren Wahl innerhalb der einzelnen Ortsteile. Bei der Gliederung des rhein.-westf. Industriebezirks wurde eine Berücksichtigung der Ortsteile besonders praktisch, weil mehrere bisher selbständige Ortschaften, die für die Bevölkerung einen Heimatbezirk darstellten, zusammengelegt oder in anderen Gemeinden eingegliedert wurden.[111]) Eine Einteilung in Verwaltungsbezirke solcher Art schließt eine Einteilung in Ortsbezirke mit Bezirksvorstehern keineswegs aus.[112]) Allerdings wird es dann praktisch sein, die Bezirksvorsteher den Ortsausschüssen zu unterstellen.

Essen hat von der Ermächtigung des § 42 Gebrauch gemacht und das Stadtgebiet in neun Ortsbezirke untergeteilt. Als örtliche Organe wurden Ortsausschüsse bestellt. Ihre Aufgaben waren im wesentlichen dreierlei:[113]) 1) Sie waren zu gutachtlichen Aeußerungen verpflichtet in Angelegenheiten, die den Bezirk betrafen. 2) Sie hatten ein Beschlußfassungsrecht über die Anlegung und Unterhaltung von Straßen und Wegen, soweit es nicht Straßen erster Ordnung waren, über Unterhaltung und Ausgestaltung der öffentlichen Anlagen, die Verwaltung der städtischen Gebäude, Anstalten und Zweckvermögen und über die Veranstaltung von Wettbewerben innerhalb ihres Bezirks. Dieses Beschlußfassungsrecht stand ihnen nur im Rahmen der für diese Zwecke zur selbständigen Verfügung bereitgestellten Mittel zu. 3) Die Ortsausschüsse hatten das Recht, im Interesse ihres Bezirks Anträge zu stellen und Gutachten zu erstatten.

Zur Führung der laufenden Geschäfte wurde in jedem Bezirk eine Verwaltungsstelle eingerichtet. Die Verwaltungsstellen waren zuständig in Angelegenheiten des Standesamts, des Wohlfahrtsamts, des Kriegswohlfahrtsamts, des Versicherungswesens, der Polizei, des Wohnungs- und Mieteinigungsamtes, der Steuerverwaltung, der Sparkasse und des Tiefbaus. Die Verwaltungsstellen hatten das Recht zur selbständigen Entscheidung nur, wenn es ihnen durch Verwaltungsanordnung gestattet war.[114])

Ebenso hatte Wuppertal die 1929 eingemeindeten Ortschaften als Bezirke aufrecht erhalten und für jeden Bezirk einen Orts-

---

111) Brauchitsch, M. v.: Verwaltungsgesetze für Preußen, Bd. ??, S. 395.
112) Brauchitsch: Ebenda, S. 395.
113) Pagenkopf: Die dezentralisierte Selbstverwaltung. S. 146.
114) Pagenkopf: Ebenda, S. 145.

ausschuß bestellt, der von der Stadtverordnetenversammlung gewählt wurde. Die Zuständigkeit der Ortsausschüsse in Wuppertal war bedeutend geringer als in Essen.[115]) Ein eigenes Entscheidungs- und Bewilligungsrecht stand ihnen überhaupt nicht zu. Ihre Tätigkeit bestand insbesondere darin, Wünsche und Beschwerden allgemeiner Natur bei der Verwaltung zur Sprache zu bringen, Anträge zu stellen und zu gutachtlicher Tätigkeit herangezogen zu werden.

4. Dresden.

Eine dem § 42 des Einf. Ges. zu dem Ges. über die kommunale Neugliederung des rhein.-westf. Industriebezirks ähnliche Bestimmung enthält auch die sächsische Gemeindeordnung vom 1. 8. 1923 in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. 6. 1925. § 62 der Sächs. Gem.-O. bestimmte, daß für gewisse Verwaltungsgebiete in größeren Gemeinden gemischte Sonderausschüsse mit örtlich begrenzter Zuständigkeit gebildet werden konnten. Sie hatten die Belange der einzelnen Ortsteile wahrzunehmen. Eine derartige Bezirkseinteilung wurde z. B. in Dresden durch das Ortsgesetz vom 16. 2. 1928 eingeführt. An der Spitze von sechs Verwaltungsbezirken stand je ein Verwaltungsausschuß von 15 Mitgliedern.[116]) Die in den einzelnen Bezirken wohnhaften Stadtverordneten traten als beratendes Organ hinzu. Die Aufgaben der Bezirksausschüsse bestanden größtenteils in Vorschlägen bei der Besetzung von Ehrenämtern und bei Um- und Neubenennungen von Straßen und Plätzen innerhalb ihres Bezirks und in Begutachtungen auf dem Gebiet der Bebauung, bei Vermietungen oder Verpachtungen großer, unbebauter Flurstücke, der Veräußerung städtischen Grundbesitzes, der Errichtung neuer Straßenbahnlinien und der Schaffung oder Einziehung von Wegen. Außerdem hatten die Ausschüsse auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege, der Volksbücherei und des Bäderwesens gutachtlich mitzuwirken. § 6 der VO. gab den städtischen Verwaltungsstellen das Recht, die Ausschüsse oder einzelne Mitglieder auch in anderen Angelegenheiten zu hören. § 7 sah die Möglichkeit vor, den Ausschüssen weitere, allgemeine oder einzelne Angelegenheiten, die nur ihren Bezirk berühren, zur Begutachtung oder endgültigen Entschließung zu übertragen. Die Ausschüsse waren dem Rat und den Stadtverordneten unterstellt und hatten nicht die Rechte einer Behörde. Da sie versuchten, sich nach und nach in örtliche Selbstverwaltungskörperschaften zu entwickeln, wurden sie auf Grund der sächsischen VO. zur Sicherung des Staatshaushalts vom 21. 9. 1931 am 19. 1. 1932 aufgelöst.[117])

5. Krefeld-Uerdingen.

Bei der Zusammenlegung von Krefeld und Uerdingen ist eine Regelung getroffen worden, die sehr stark einem Zweckverband gleicht.[118]) Bei dem ausgeprägten, selbständigen Leben der beiden

115) Pagenkopf: Ebenda, S. 144.
116) Pagenkopf: Ebenda, S. 149.
117) Pagenkopf: Ebenda, S. 149.
118) Der Städtetag. 1930, S. 338 ff.

Siedlungsgemeinschaften war es unmöglich, mit einem Federstrich aus diesen beiden Städten eine neue Gemeinschaft zu bilden. Es mußten Mittel und Wege gefunden werden, um die beiden Verwaltungseinheiten langsam miteinander zu verschmelzen und aus den beiden Gemeinschaften eine neue Gesamtgemeinschaft herzustellen. Das Gesetz vom 29. Juli 1929 läßt den beiden Städten daher für die Uebergangszeit von 20 Jahren ihre Rechtspersönlichkeit. Nach Art einer Dachgemeinschaft steht über den beiden Stadtgebieten Krefeld und Uerdingen die Gesamtstadt. Alle drei Gebietskörperschaften hatten Bürgermeister bezw. Oberbürgermeister, Stadtverordnetenversammlung, Beigeordnete und Verwaltungsausschüsse. Ebenso behielten die ehemaligen Städte ihre Finanz- und Steuerhoheit. Sowohl für die Gesamtstadt als auch für die Stadtgebiete wurden getrennte Kassen eingerichtet und gesonderte Haushaltspläne aufgestellt. Unter die Zuständigkeit der Gesamtstadt fielen zunächst nur die Personalangelegenheiten der allgemeinen Verwaltung, die technischen Betriebe, die Hafenverwaltung, Erlaß von Ortssatzungen für die Gesamtstadt und das Eigentum des Gemeindevermögens der Gesamtstadt. Alle übrigen Angelegenheiten wurden von den getrennten und selbständigen Verwaltungen der beiden Stadtteile wahrgenommen. Im Gesetz ist vorgesehen, daß bisher getrennte Verwaltungszweige und -aufgaben der Stadtteile ganz oder zum Teil in die gemeinschaftliche Verwaltung übergehen.

VIII. Bezirksvorsteher bei der Verwaltungsreform in Oldenburg.

1. Neugliederung der Gemeinden.

Fanden wir schon bei der Bildung von Groß-Berlin, Hamburg, Frankfurt a. M. und bei der Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriebezirks eine erhöhte Bedeutung der Bezirkseinteilung, so auch bei den Gemeinden von Oldenburg nach der Verwaltungsreform von 1933. Im Gegensatz zu anderen Verwaltungsreformen wurde nicht bei der Neugliederung der staatlichen Verwaltungsbezirke, also der Aemter, halt gemacht, sondern auch die Gemeindebezirke wurden einer Neugliederung unterzogen. Maßgebend dafür waren einerseits die Tatsache, daß die zweckmäßige Organisation aller oberen Verwaltungsbehörden von dem einfachen und kräftigen Ausbau der unteren abhängig ist, [119]) andererseits die Erkenntnis, daß ein Lastenausgleich über die Gemeindeverbände erfolgen muß. [120]) Es sollten nicht nur einzelne Unebenheiten und Unwirtschaftlichkeiten beseitigt werden, sondern die Verwaltungsreform sollte einen großzügigen Umbau der Ver-

---

119) Denkschrift: Die Oldenburgische Verwaltungsreform vom Jahre 1933. S. 31.
120) Denkschrift: Ebenda, S. 11.

waltung bringen.[121]) Für die Neugliederung der Gemeinden ergab sich daraus ein doppeltes: 1) die Vergrößerung der Verwaltungseinheiten, 2) die Schaffung wirtschaftlich ausgeglichener Gemeinden.[122])

Die Gemeinden Oldenburgs waren schon vor der Reform durchschnittlich größer als im übrigen Deutschland. Dorf- und Bauernschaften bildeten zwar die ursprüngliche Einheit, aber später wurde das Kirchspiel zur eigentlichen Gemeinde, und die Dorf- und Bauernschaften blieben nur als Verwaltungsbezirke bestehen.[123]) Durch das Vereinfachungsgesetz von 1933 ist die Zahl der Gemeinden von 117 auf 59, also fast um die Hälfte verringert worden. Dieses geschah auf verschiedene Weise:[124]) 1) zwei oder mehrere Gemeinden wurden zu einer neuen Gemeinde vereinigt, die bisherigen Gemeinden wurden aufgelöst. 2) Eine Gemeinde wurde aufgeteilt und ihre Teile in verschiedene bestehende oder neugebildete Gemeinden eingegliedert. 3) Eine Gemeinde wurde aufgelöst und in eine andere Gemeinde eingegliedert, ohne daß diese aufgelöst wurde. 4) Es wurden lediglich die Grenzen berichtigt. Die Neugliederung durfte sich keineswegs nur auf Zahlen stützen.[125]) Gemeinden sind aus eigenem Wollen und nach eigenem Schicksal gewordene Gebilde.[126]) Der Staat kann seine Eingriffe in dieses selbständige Leben nur verantworten,[127]) wenn sie sich nicht als Bruch mit der Geschichte, sondern als Fortentwicklung geschichtlicher Gegebenheiten im Sinne moderner politischer Bedürfnisse darstellen.[128]) Daher mußten bei der Neugliederung neben der Flächengröße und Einwohnerzahl, der Steuerkraft und Belastung die Geschichte, das kulturelle Leben und die Wirtschafts- und Verkehrsgebundenheit berücksichtigt werden. „Die Mittelpunkte der alten Gemeinwesen müssen erfaßt und nach dem Maße ihrer Gegenwartsbedeutung zu Mittelpunkten der neuen Gemeindebezirke gemacht werden.“[129]) Vor allem aber, und das kommt weder in der Oldenburgischen Verwaltungsreform noch in der Denkschrift klar zum Ausdruck, durfte nie aus dem Auge gelassen werden, daß die Gemeinde eine örtliche Gemeinschaft bilden

---

121) Denkschrift zur Förderung der Reichsreform und des Finanzausgleichs und Unterzugrundelegung der Oldenburgischen Verwaltungsreform von 1933 vom Präsidenten des Rechnungshofs des Deutschen Reichs. (Sonderheft der Zeitschrift „Reich und Länder“, 1934) S. 10.

122) Denkschrift zur Förderung der Reichsreform. S. 11 und 12, 33.

123) Denkschrift zur Förderung der Reichsreform. S. 32.
Denkschrift: Die Oldenburgische Verwaltungsreform. S. 14. — Gesetz über das Armenwesen von 1786. 1814 Untergliederung der Aemter in Kirchspiele. 28. 12. 1831 Landesherrliche Verordnung über Verfassung und Verwaltung der Landgemeinden macht das Kirchspiel zur politischen Gemeinde. Dorf und Bauerschaften blieben allerdings als selbständige Verwaltungskörper bestehen. 1. Juli 1855 wurden sie Realgenossenschaften und die Gemeindeordnung vom 15. 4. 1873 hob sie auf und ließ sie nur als Verwaltungsbezirke bestehen.

124) Denkschrift: Die Oldenburgische Verwaltungsreform. S. 37.

125) Denkschrift zur Förderung der Reichsreform. S. 35.

126) Denkschrift, ebenda, S. 37.

127) Denkschrift, ebenda, S. 37.

128) Reichssparkommissar. Gutachten der Reform über die Landesverwaltung Württembergs. Stuttgart 1930. S. 15.

129) Denkschrift zur Förderung der Reichsreform. S. 35.

soll. Nicht die Bildung einer wirtschaftlichen Einheit,[130] sondern die einer örtlichen Gemeinschaft ist das Ziel der nationalsozialistischen Gemeindereform. Ob dieses Streben durch die oldenburgische Reform von 1933 erreicht oder gefördert wurde, soll im Rahmen dieser Arbeit nicht untersucht werden.

2. Bedeutung der Bezirksvorsteher seit der Reform.

In den vergrößerten Gemeinden spielen die Bezirksvorsteher im Vergleich zu anderen Gemeinden eine bedeutendere Rolle. Durch die Verschmelzung der 117 Gemeinden zu 59 sind 58 Selbstverwaltungskörperschaften verschwunden. An die Stelle der Gemeinde als Selbstverwaltungskörperschaft ist jetzt oft der Verwaltungsbezirk mit dem Bezirksvorsteher getreten. Während gewöhnlich die Bezirksvorsteher verwandt werden, um den Gedanken der Selbstverwaltung weitgehendst zu verwirklichen, ihre ehrenamtliche Mitarbeit geradezu ein Element der Selbstverwaltung darstellt, bilden sie in Oldenburg in den Fällen, wo die Bezirkseinteilung an die Stelle der ehemaligen Gemeinden tritt, einen schwachen Ersatz für die frühere Selbstverwaltung.

Die Bezirksvorsteher haben dort die Aufgabe, die Tradition ihrer Bezirke fortzuführen, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Besonderheiten ihrer Bezirke in der neuen Gemeinde zu vertreten, kurz, das ehemalige gemeindliche Leben im gewissen Sinne zu erhalten. Daneben ist es ihre vornehmste Pflicht, bei der Bildung einer neuen örtlichen Gemeinschaft mitzuwirken. Die neu zusammengeschlossenen Gemeinden bilden wohl mehr oder weniger eine wirtschaftliche Einheit, aber in den seltensten Fällen örtliche Gemeinschaften, wie sie die DGO verlangt. Hier hat der Bezirksvorsteher ein großes Betätigungsfeld, er muß seine Tätigkeit darauf abstellen, seinen Bezirk mehr und mehr in die neue Gemeinde überzuleiten und in die neu zu bildende Gemeinschaft einzubauen. War die Einrichtung von Bezirksvorstehern schon vor der Reform wegen der größeren Ausdehnung der Gemeinden von erheblicher Bedeutung, um die Gemeindeverwaltung für einzelne Geschäfte räumlich näher an die Bevölkerung heranzubringen,[131] so erst recht nach der Vergrößerung im Jahre 1933. Vor allem, wo bisher mehr oder weniger geschlossene Siedlungen als Verwaltungsbezirke übernommen werden, bilden sie in technischer Hinsicht für die Verwaltung eine große Erleichterung.[132] Umgekehrt stellen sie jedoch auch eine Hilfe für die Bevölkerung dar.[133] Der Gemeindeverwaltung kommt im Volksleben eine größere Bedeutung zu, als man gewöhnlich annimmt. Die Bevölkerung wird es also um so angenehmer finden, je weniger sie den manchmal erheblich verlängerten Weg zur Verwaltungsstelle ihrer Gemeinde[134] zu machen braucht, sondern ihre Angelegenheiten ebensogut bei dem zuständigen Bezirksvorsteher erledigen kann.

---

130) Denkschrift, ebenda, S. 37.
131) Denkschrift, ebenda, S. 35.
132) Denkschrift, ebenda, S. 51.
133) Denkschrift, ebenda, S. 52.
134) Denkschrift, ebenda, S. 51.

IX. Bezirksvorsteher im Vergleich zum Gemeindebürgermeister in der Amtsordnung für Rheinland und Westfalen.

Die Begründung zur deutschen Gemeindeordnung nennt die Oldenburgische Verwaltungsreform und die Amtsordnung für Rheinland und Westfalen zwei Lösungsmöglichkeiten bei der Frage nach einer Neugliederung der Gemeinden. 135) Räumlich gesehen, entsprechen die Aemter den Gemeinden in Oldenburg und die amtsangehörigen Gemeinden den Bezirken der neu geschaffenen oldenburgischen Gemeinden. Es ist daher zweckmäßig, einmal die Unterschiede zwischen der Stellung des Bürgermeisters einer amtsangehörigen Gemeinde und der Stellung des Bezirksvorstehers aufzuzeigen.

1. Gemeinde und Verwaltungsbezirk.

Der grundlegende Unterschied besteht darin, daß die amtsangehörige Gemeinde eben noch Gemeinde, also Selbstverwaltungskörperschaft, ist, während der Ortsbezirk nur einen Verwaltungsbezirk darstellt. Im einzelnen ergeben sich daraus große Unterschiede. Der Aufgabenkreis der amtsangehörigen Gemeinde ist ebenso wie der des Amtes grundsätzlich unbeschränkt. 136) Dagegen spricht keineswegs die Aufteilung der Aufgaben zwischen Amt und Einzelgemeinde. Diese Aufteilung bewirkt erst die ordentliche Wahrnehmung der einzelnen Aufgaben, sie soll keine Beschneidung der Zuständigkeiten der Gemeinde, sondern deren Unterstützung darstellen. Vor allem sollen dadurch auch Reibungen vermieden werden. Ganz klar geht dies daraus hervor, daß jede Angelegenheit der engeren örtlichen Gemeinschaft grundsätzlich von der Gemeinde durchgeführt werden soll (§ 3); das Amt soll nur Aufgaben der weiteren örtlichen Gemeinschaft übernehmen. Dagegen stehen die Auftragsangelegenheiten grundsätzlich dem Amt zu, soweit sie nicht von den Gesetzen den Gemeinden übertragen worden sind. Hierdurch soll eine einheitlichere und verwaltungsmäßig bessere Erledigung dieser Angelegenheiten gesichert werden (Ausführungsanweisung zu § 5).

2. Stellung des Gemeindebürgermeisters.

Der Gemeindebürgermeister verwaltet seine Aufgaben in eigener Verantwortung, er kann frei entschließen und anordnen. Allerdings hat er bei allen wichtigen Angelegenheiten dem Amtsbürgermeister vorher Mitteilung zu machen (§ 19 I), damit dieser von seinem Widerspruchsrecht Gebrauch machen kann. Erhebt er Einspruch, so wird die Entschließung oder Anordnung unausführbar. Der Gemeindebürgermeister kann jedoch die Aufsichtsbehörde an-

135) Surén, F. — Loschelder, W.: Deutsche Gemeindeordnung. S. 41.

136) Steffens: Die neue Amtsordnung im Rheinland und Westfalen (Ztschr. „Landgemeinde" 1936), S. 365.
Freisler-Grauert: Das Reich u. Preußen (Gesetzessammlg.) II b 30, S. 3.

rufen, die den Fall dann entscheidet. Der Amtsbürgermeister hat also kein Anweisungsrecht, er kann dem Gemeindebürgermeister keine Vorschriften bei der Regelung der Angelegenheiten der Gemeinde machen. Die Amtsordnung gibt ihm lediglich ein aufsichtsähnliches Recht. [137])

Bei der Aufstellung des Haushaltsplanes und der Haushaltssatzung muß der Gemeindebürgermeister zwar mit dem Amtsbürgermeister zusammenarbeiten (§ 20). Die Ausführung des Haushalts jedoch, insbesondere die Unterzeichnung der Kassenanweisungen, stehen ausschließlich dem Gemeindebürgermeister zu. [138]) Bei der Schaffung des Ortsrechts ist der Gemeindebürgermeister nur in gewissen Fällen durch ein Mitwirkungsrecht des Amtsbürgermeisters beschränkt. [139]) Sonst steht dem Amtsbürgermeister ein Widerspruchsrecht zu, da der Erlaß einer Ortssatzung stets eine wichtige Angelegenheit im Sinne des § 19 darstellt. [140]) Der Gemeindebürgermeister hat auch das Recht, seine Gemeinde zu vertreten. Gemäß § 20 II bedarf seine Verpflichtungserklärung allerdings der Schriftform, und die Unterzeichnung muß von dem Amtsbürgermeister mit vollzogen werden, um verbindlich zu wirken.

3. **Vergleich mit dem Bezirksvorsteher.**

Der Bezirksvorsteher dagegen hat nur einen sehr beschränkten Aufgabenkreis; sein Bezirk soll kein selbständiges Eigenleben führen, sondern der Bezirksvorsteher soll gerade helfen, eine einheitliche Verwaltung zu ermöglichen. Er ist nicht selbständig, sondern muß den Anweisungen und Anordnungen des Bürgermeisters unbedingt Folge leisten. Auf dem Gebiet des Haushaltsrechts hat der Bezirksvorsteher überhaupt keine Rechte, höchstens, daß er bei der Ausführung des Planes vom Leiter der Gemeinde einige Aufgaben zugeteilt bekommt. Ebenso hat der Bezirksvorsteher kein Recht, Satzungen für seinen Bezirk zu erlassen, er kann seinen Bezirk weder vertreten noch verpflichten. Die Zusammenarbeit zwischen Amtsbürgermeister und Gemeindebürgermeister ist eine andere als die zwischen dem Leiter der Gemeinde und dem Ortswart. Während der Gemeindebürgermeister den Leiter des Amtes von allen wichtigen Entschließungen und Anordnungen vorher in Kenntnis setzen muß, um ihm Gelegenheit zu geben, ihm mit seinem Rat zur Seite zu stehen, ist das Verhältnis beim Bezirksvorsteher gerade umgekehrt. Dort berät der Bezirksvorsteher den Gemeindeleiter in den örtlichen Belangen und hat ihm in der Anpassung der Verwaltungsmaßnahmen an die örtlichen Verhältnisse behilflich zu sein.

Außer der Tatsache, daß sowohl Gemeindebürgermeister, als auch Bezirksvorsteher Ehrenbeamte sind, finden wir nur noch in

---

137) Rehkopp: Beziehungen zwischen Amtsverband und amtsangehörigen Gemeinden (Ztschr. „Die Landgemeinde“ 1936), S. 238.
138) Rehkopp: Ebenda, S. 238.
139) Loschelder — v. Derschau: Amtsordnung, 2. Aufl. Berlin 1935, S. 92.
140) Steffens: Die neue Amtsordnung. S. 367.

§ 21 der Amtsordnung Gemeinsamkeiten zwischen ihnen. Gemäß § 21 kann der Amtsbürgermeister die Gemeindebürgermeister zur örtlichen Erledigung von Angelegenheiten des Amtes in Anspruch nehmen. Es müssen also Angelegenheiten des Amtes sein, die den Gemeindebezirk betreffen, und zwar können es Selbstverwaltungs- und auch Auftragsangelegenheiten sein.[141]) Der Bürgermeister der amtsangehörigen Gemeinde handelt hier als Organ des Amtsbürgermeisters.[142]) Er hat in diesen Angelegenheiten dieselbe Stellung wie der Bezirksvorsteher, ist also dem Anweisungsrecht des Amtsbürgermeisters unterworfen.

Der Gemeindebürgermeister hat demnach eine weit bedeutendere und selbständigere Stellung als der Bezirksvorsteher. Nicht nur durch den größeren Aufgabenkreis und dessen selbständige und eigenverantwortliche Wahrnehmung, sondern auch durch die Zielsetzung unterscheidet er sich grundsätzlich vom Bezirksvorsteher. Während der Gemeindebürgermeister, wie auch die Begründung des Gesetzes vom 8. 10. 1934 hervorhebt, eine Hauptaufgabe darin sehen soll, die Gemeinde als naturgewachsene Siedlungseinheit aufrecht zu erhalten, soll der Bezirksvorsteher gerade dafür sorgen, daß die Bevölkerung seines Bezirks keine Sondergemeinschaft bildet, vielmehr organisch in die Gesamtgemeinschaft eingegliedert wird.

4. Tatsächliche Stellung des Gemeindebürgermeisters im Hinblick auf die geschichtliche Entwicklung.

Trotzdem ergeben sich in der tatsächlichen Stellung der Gemeindebürgermeister zu ihrem Amtsbürgermeister, vor allem, wenn auch die geschichtliche Entwicklung berücksichtigt wird, Aehnlichkeiten und Vergleiche zu den Bezirksvorstehern. Bis zum Erlaß des Gesetzes vom 27. 12. 1927 hatte der Vorsteher der Einzelgemeinde nicht die freie und unabhängige Stellung, vielmehr war der Einfluß des Bürgermeisters oder Amtmanns auf die Einzelgemeinde weitgehend. Das Hauptziel des Gesetzes von 1927 lag ja darin, neben der Angleichung der westfälischen und rheinischen Amtsverfassung[143]) die Landgemeinden freier und unabhängiger zu stellen,[144]) und zwar „im Verfolg der auf die Emanzipation der ländlichen Selbstverwaltung gerichteten allgemeinen Entwicklungstendenzen der Zeit.“[145])

Das Schwergewicht der Gemeindeverwaltung lag bis dahin offensichtlich bei dem Amtsvorsteher. Wenn auch in den Landgemeinden der Aemter in Westfalen die Gemeindevorsteher schon den Gemeindevorstand bildeten, so war die Einflußnahme

141) Freisler — Grauert: Das Reich und Preußen. II b 30, S. 21, Anm. 1 und 2 zu § 21.
Steffens: Die neue Amtsordnung. S. 367.
142) Steffens: Ebenda, S. 367.
143) Elleringmann, R.: Die Neuregelung der Gemeinde- und Amtsverfassung in Westfalen und Rheinland. (Sonderdruck der Westfälischen Verwaltungsakademie, 1928), S. 33.
144) Elleringmann: Ebenda, S. 25.
145) Elleringmann: Ebenda, S. 11.

des Amtsbürgermeisters sehr groß. Er hatte die Wahl der Gemeindeverordneten zu leiten, die Hebelisten der Landgemeinden für vollstreckbar zu erklären und die zur Verrichtung mechanischer Dienste bestimmten Landgemeindebeamten zu ernennen. Bei der Aufstellung des Haushaltsplans, bei der Revision der Jahresrechnung und bei der Verwaltung und Beaufsichtigung des Rechnungs- und Kassenwesens hatte er mitzuwirken (§§ 46 I, 48 I Satz 2, 49, Westf. LGO. mit § 29 I Westf. Kreis-O.) Wenn auch der Gemeindevorsteher immer schon der gesetzliche Vertreter der Gemeinde war,[146]) so mußten Gemeindeurkunden zur Verpflichtung und Prozeßvollmachten doch vom Bürgermeister des Amtes mitvollzogen werden (§ 65 I LGO. mit § 29 Kreis-O.). Außerdem konnte der Bürgermeister des Amtes, „so oft er es für gut fand, den Vorsitz in der Gemeindeversammlung übernehmen". Bei der Beratung des Haushalts und Prüfung der Rechnungen war es sogar seine Pflicht. Ebenso konnte er dann die Gemeindeversammlung einberufen, die Tagesordnung bestimmen; bei der Abstimmung hatte er in diesen Fällen das Ausschlagsstimmrecht. Vor allem hatte er ein Beanstandungsrecht. Die Beschlüsse der Gemeindeversammlung mußten ihm vor ihrer Ausführung mitgeteilt werden (§ 31 III). Erst wenn sie nach einer Frist von 8 Tagen nach Kenntnisnahme nicht beanstandet wurden, durften sie ausgeführt werden. Anderenfalls mußten sie nochmals beraten werden. War der Beschluß in der Abwesenheit des Bürgermeisters des Amtes gefaßt worden, so fand die nochmalige Beratung unter seinem Vorsitz statt. Das Amt konnte auch gemeindliche Angelegenheiten übernehmen (§ 5 LGO.). Besonders im Industriegebiet ist davon der stärkste Gebrauch gemacht worden.[147])

Das Gesetz vom 27. 12. 1927 brachte eine Reihe von Bestimmungen, die darauf abzielten, den Gemeindevorsteher freier zu stellen. Die Leitung der Wahl der Gemeindeverordneten war dem Gemeindevorsteher schon durch das Gemeindewahlgesetz vom 9. 4. 1923 und der Wahlordnung vom 13. 2. 1924 übertragen worden. Das Gesetz von 1927 brachte ihm die Ernennung der zur Verrichtung mechanischer Dienste bestimmten Landgemeindebeamten. Zur Mitwirkung des Leiters des Amtes bei der Verwaltung und Beaufsichtigung des Rechnungs- und Kassenwesens bedurfte es einer Amtssatzung. Die Vorsitzfunktionen des Bürgermeisters waren durch § 2 II schlechthin aufgehoben.[148]) Der Gemeindevorsteher war zum alleinigen Vorsitzenden geworden.[149]) Ebenso verhielt es sich mit der Einberufung der Gemeindeversammlung, der Aufstellung der Tagesordnung und dem Ausschlagsstimmrecht. Bei der Beanstandung der Beschlüsse durch den Bürgermeister trat eine nochmalige Beratung in seinem Beisein an Stelle der Beratung unter seinem Vorsitz.

---

146) Elleringmann: Ebenda, S. 13.

147) Elleringmann, R.: Die Neuregelung d. Gemeinde- u. Amtsverfassung. S. 25.

148) Elleringmann, R.: Ebenda, S. 19.

149) Elleringmann, R.: Ebenda, S. 29.

Für die Amtsverfassung im Rheinland brachte das Gesetz vom 27. 12. 1927 umwälzende Neuerungen. Im wesentlichen hing dies mit der Neugestaltung des Gemeindevorstandes in der amtsangehörigen Gemeinde zusammen. Während in Westfalen der Gemeindevorsteher den Gemeindevorstand darstellte und der Amtmann eine Aufsichtsstellung außerhalb der Gemeinde inne hatte,150) bestand in der Rheinischen Gemeinde der Gemeindevorstand aus dem Bürgermeister des Amtes und dem Gemeindevorsteher. Der Bürgermeister hatte also eine Organstellung innerhalb der Einzelgemeinde. Die maßgebliche Persönlichkeit des Gemeindevorstands bildete der Bürgermeister, und der Gemeindevorsteher hatte lediglich eine Gehilfenstellung.151) Gemäß § 85 I standen dem Bürgermeister die Ausführung aller Gemeindeangelegenheiten unter der vorgeschriebenen Mitwirkung des Gemeindevorstehers zu. § 76 I erklärte den Vorsteehr für die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten zu einem bloßen Organ des Bürgermeisters. Der Bürgermeister des Amtes hatte zunächst einmal die Rechte, die auch dem Amtmann in Westfalen zustanden. Seine Stellung war aber wesentlich stärker. Bei dem gemeindlichen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen stand ihm die Alleinverwaltung zu (§ 76), ebenso hatte er ein alleiniges Beanstandungsrecht. Grundsätzlich und regelmäßig hatte er das Recht des Vorsitzes im Gemeinderat. Da die Vorsteher eigentlich seine Gehilfen waren, trat noch das Recht hinzu, vor der Bestätigung der zum Gemeindevorsteher und zum Vorsteherstellvertreter Gewählten mit seinem Gutachten gehört zu werden (§ 72 IV). Die Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse, die Verwaltung der Gemeindeanstalten und des Gemeindevermögens standen ihm ebenfalls zu. Verwaltungsdeputationen standen unter seinem Vorsitz und waren ihm untergeben (§ 85 II, III). Nach außen wurden die Gemeinden von dem Bürgermeister vertreten. Prozeßvollmachten wurden allein von ihm unterzeichnet.

Das Gesetz vom 27. 12. 1927 brachte dann den großen rechtlichen Umschwung. Die Zweiheit des Ausführungsorgans152) ließ man fallen. Der Vorsteher als das der Landgemeinde eigene Organ wurde in den Voll- und Alleinbesitz des Gemeindevorstandes gesetzt. (§ 3).153) Alle Grundfunktionen von Gemeindevorstandscharakter gingen damit auf den Gemeindevorsteher über.154) Vor allem verwaltete er von nun an die Aufgaben zu eigenem Recht, er war nur durch die allgemeine Kommunalaufsicht beschränkt. Der Gemeindevorsteher war nun gesetzlicher Vertreter der Gemeinde, und bei Prozeßvollmachten genügte seine Unterschrift.155) Die Leitung der Wahl der Gemeindeverordneten war seine Angelegenheit. Während früher die Verwaltung Sache des Bürger-

---

150) Elleringmann, R.: Ebenda, S. 30.
151) Elleringmann, R.: Ebenda, S. 29.
152) Elleringmann, R.: Ebenda, S. 32 ff.
153) Elleringmann, R.: Ebenda, S. 33.
154) Elleringmann, R.: Ebenda, S. 34.
155) Elleringmann, R.: Ebenda, S. 36.
156) Elleringmann, R.: Ebenda, S. 37.

meisters war, liegt sie seit 1927 in den Händen des Gemeindevorstehers.[156]) Die Mitwirkung des Bürgermeisters des Amtes konnte nur durch Amtssatzung erreicht werden (§ 10). Der Bürgermeister hatte auch keine Möglichkeit mehr, den Vorsitz im Gemeinderat zu übernehmen.[157]) Ebenso stand es mit dem Recht, den Gemeinderat einzuberufen, und mit dem Ausschlagsstimmrecht.

So können wir also rechtlich eine Verselbständigung der Landgemeinden in Westfalen, besonders aber im Rheinland durch das Gesetz vom 27. 12. 1927 feststellen. Praktisch hatte sich jedoch nicht viel geändert. Vor allem hatte sich durch die Befugnis des Amtes, Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden zu übernehmen, das Schwergewicht gemeindlicher Verwaltung auf das Amt und damit den Bürgermeister verlagert. Nur zu oft waren die ehrenamtlichen Gemeindevorsteher den Anforderungen ihrer Stellung nicht gewachsen, und ihre Stellung kam über die eines Gehilfen nicht hinaus. Von einer Selbständigkeit des Gemeindevorstehers konnte praktisch nicht die Rede sein, vielmehr von einer weitgehenden, zum Teil sehr willkommenen Bevormundung durch den Amtsbürgermeister. Der größte Teil der gemeindlichen Verwaltung wurde nach wie vor von dem Amte geregelt, und der Leiter der Einzelgemeinde blieb ausführendes Organ des Amtsbürgermeisters. Vor allen Dingen in den rheinischen Gemeinden war dies zu beobachten und wohl aus der geschichtlichen Entwicklung heraus zu verstehen. Auch der Erlaß der neuen Amtsordnung vom 8. 10. 1934 hat zwar rechtlich einige Aenderungen gebracht, die tatsächliche Lage blieb aber dieselbe. Wenn wir es auch heute mit selbständigen Gemeinden zu tun haben, die für alle örtlichen Angelegenheiten zuständig sind, so ist doch eine tatsächliche Abhängigkeit des Gemeindebürgermeisters vom Amtsbürgermeister nicht zu leugnen. Die ohne Zweifel bloße Hilfestellung des Gemeindebürgermeisters, wie sie uns in den amtsangehörigen Gemeinden der Rheinprovinz auch rechtlich noch vor dem Erlaß des Gesetzes von 1927 begegnete und wie sie tatsächlich heute vielerorts noch fortbesteht, ähnelt sehr der Stellung des Bezirksvorstehers.

Dritter Teil.

Dezentralisation, Dekonzentration und örtliche Gemeinschaft.

I. Dezentralisation und Dekonzentration in Frankreich.

Als Mittel und Arten der räumlichen Gliederung der Verwaltung werden im Schrifttum und in der Praxis fast ausnahmslos die Dezentralisation und Dekonzentration genannt. Diese Begriffe wurden im 19. Jahrhundert in Frankreich geprägt und sind von dort zu uns gekommen. Sie wurden in der französischen Verwaltungslehre und Verwaltungspraxis nicht einheitlich ange-

157) Elleringmann, R.: Ebenda, S. 41.

wandt, vor allem im Anfang waren die Begriffe nicht klar voneinander abgegrenzt.[1]) Auch später noch wurde oft zwischen ihnen kein Unterschied gemacht und Beispiele dekonzentrierter Verwaltung als Dezentralisation bezeichnet.[2])

1. Begriff und Maß der Dezentralisation.

Die Dezentralisation war in Frankreich zunächst ein Kampfbegriff gegen die überaus starke Zentralisation der Verwaltung.[3]) Das Streben nach einer Reform der öffentlichen Verwaltung drückte sich in dem Ruf nach Dezentralisation aus.[4]) Man verstand daher anfangs darunter alles, was eine Besserung der Schäden einer zu starken Zentralisation bringen konnte und war sich im einzelnen über den Begriff nicht im klaren. Allgemein wurde behauptet, eine zentralisierte Verwaltung sei zu schwerfällig und zu langsam, da bei jeder Angelegenheit die Entscheidung der Zentrale abgewartet werden müsse. Dem Einwand, die Zentralbeamten verwalteten unvoreingenommener, hielt man entgegen, daß die Lokalbehörden dafür ihre Entscheidung besser den örtlichen Verhältnissen anpassen könnten. Teilweise wurde die Dezentralisation nur deswegen von den Parteien verfochten, weil die Regierung den Zentralismus vertrat. Die Gegner der Regierung verlangten daher im Namen der Freiheit die Dezentralisation. Sie verlangten, der einzelne müsse sich selbst regieren und verwalten.[5]) Es darf uns schon deswegen nicht wundern, wenn der Wunsch nach einem unabhängigen, autonomen, lokalen Eigenleben von den Liberalisten am eifrigsten verfochten wurde. Außerdem aber glaubten sie, die Freiheit des einzelnen sei dadurch besser gewährleistet, daß örtliche Verwaltungen eingerichtet würden, bei deren Besetzung sie einen maßgebenden Einfluß hätten. Dadurch sollte das Gefühl der Freiheit in dem einzelnen gestärkt werden.[6]) Allmählich jedoch festigte sich der Begriff der Dezentralisation mehr und mehr, und aus der allgemeinen Forderung auf Einrichtung von lokalen Verwaltungen mit mehr oder wenig starker Selbständigkeit auf Kosten der Zentralisation kristallisierte sich ein klarer Begriff heraus.

In einem Artikel des „Répertoire de Droit administratif" nennt Hauriou[7]) die Dezentralisation „une maniére d'étre de l'Etat". Der Staat überträgt an bestimmte Verwaltungsträger (personnes administratives) Rechte der öffentlichen Gewalt, die diese dann selbständig ausüben. In seinem „Précis de Droit ad-

---

1) Marcère: Lettre sur la Dècentralisation. (Révue politique et parlementeire, 1895, Bd. 4), S. 1.
2) Déschanel: La décentralisation. 1895.
Fontaine, E.: Décentralisation et Déconcentration. Saint-Malo 1899. S. 5 ff.
3) Aucoc: Controverses sur la Decentralisation. (Révue politique et parlementeire, 1875).
4) Marcére: Lettre sur la Décentralisation. S. 1 ff.
5) Jèze, G.: Verwaltungsrecht der französischen Republik. Tübingen 1913. S. 144.
6) Constant, V.: de la Décentralisation dans la Commune. Aix 1905. S. 21 ff.
Déschanel: La décentralisation. 1895. S. 9.
7) Constant, V.: de la Décentralisation dans la Commune. S. 15.
Zitat von Hauriou.

ministratif" verlangt Hauriou die Schaffung von Verwaltungszentren, deren Körperschaften und Organe gewählt werden und an der Exekutive teilnehmen. [8]) Dazu kommt, daß diese dezentralisierten Verwaltungsträger nicht im Namen des Staates, sondern im eigenen Namen tätig werden. [9]) Aehnlich definiert de la Tour [10]) die Dezentralisation als die Uebertragung öffentlicher Gewalt an Rechtspersönlichkeiten, denen man die Wahl ihrer Körperschaften überläßt. Fontaine fordert, den örtlichen Verwaltungsstellen so viel an Freiheiten zu geben, um eine normale Entwicklung zu gewährleisten. [11]) Dezentralisieren bedeute, die Verwaltung des Landes durch das Land zu verwirklichen. Klarer ist die Begriffsbestimmung von Constant. [12]) Er fordert für einen dezentralisierten Verwaltungsträger dreierlei: 1) das Recht, seinen Haushaltsplan selbst aufzustellen, 2) das Recht, seine Organe selbst zu wählen, und 3) das Recht für seine Organe, endgültige und vollständige Entschließungen zu treffen. Hier kommt vor allem auch zum Ausdruck, daß die Beschlußfassung in eigener Verantwortung nur unter der allgemeinen Kontrolle des Staates geschieht. [13]) Jéze sieht in der Unabhängigkeit der örtlichen Verwaltungsbeamten gegenüber der Zentralregierung das Charakteristische der Dezentralisation. [14])

Ueber das Maß der Dezentralisation waren die Meinungen hauptsächlich in zwei Gruppen geteilt. Die eine Gruppe verlangte eine Aufteilung der Verwaltung in Staat, Departement und Gemeinde. Die übergeordneten Staatsbehörden sollten neben den ihnen vorbehaltenen Aufgaben nur das Recht der allgemeinen Kontrolle über die beiden anderen Institutionen erhalten. [15]) Im übrigen sind sowohl Departement als auch Gemeinde vollkommen selbständig, sollen dafür aber auch die ganze Verantwortung tragen. [16]) Die zweite Gruppe geht mehr von den gegebenen Umständen aus und paßt sich der politischen Lage an. Sie behauptet, daß eine derartig starke Dezentralisation in Frankreich auf unüberwindlichen Widerstand stoßen würde. Frankreich, das 100 Jahre lang zentralistisch verwaltet worden sei, dulde einen derartigen Umbruch nicht. Neben diesen mehr praktischen Gründen führte sie aber auch ins Feld, daß sowohl Departement als auch Gemeinde ein Stück des ganzen Staatsganzen darstellten. [17]) Der Staat könne es sich aber nicht leisten, Teile seines Organismus so weit zu verselbständigen. Die Gefahr, daß diese Glieder in Unordnung gerieten, sei zu groß. [18]) Die politische Einheit Frankreichs sei damit gefährdet. Die Anhänger dieser Meinung forderten infolge-

8) Hauriou, M.: Preécis de Droit Administratif. Paris 1927. S. 57.
9) Hauriou, M.: Ebenda, S. 130 f.
10) de la Tour, I. I.: Décentralisation et liberté dans la commune. (Revue politique et parlementeire. Bd. 22, 1892). S. 83.
11) Fontaine, E.: Décentralisation et Déconcentration. S. 4
12) Constant, V.: de la Déconcentratio dans la Commune.
13) Constant, V. Ebenda, S. 24.
14) Jèze, G.: Verwaltungsrecht der französischen Republik. S. 139.
15) Constant, V.: de la Décentralisation dans la Commune. S. 24.
16) Constant, V.: Ebenda, S. 27.
17) Constant, V.: Ebenda, S. 26.
18) de la Tour, I. I.: Décentralisation et liberté dans la commune. S. 86.

dessen eine gemäßigte Dezentralisation, eine gewisse Abhängigkeit der nachgeordneten Stellen von der Zentrale und vor allem einen beschränkten Aufgabenkreis.[19])

2. Begriff der Dekonzentration.

Unter Dekonzentration, die in Frankreich sehr oft als besondere Art der Dezentralisation bezeichnet wurde,[20]) versteht man heute die Uebertragung des Entscheidungsrechts über bestimmte Angelegenheiten von höheren Behörden auf nachgeordnete, so daß die Kontrolle und das Anweisungsrecht bei der vorgesetzten Behörde verbleibt.[21]) Déschanel, der zwar die Bezeichnung Dekonzentration nicht kennt, unterscheidet zwei Arten von Dezentralisation; das, was andere als Dekonzentration benennen, bezeichnet er „Decéntralisation en faveur des préfets[22]) et des sous-préfets".[23]) Jèze sieht in der Dekonzentration nur eine Erweiterung der Befugnisse der lokalen Vertreter der Zentralregierung.[24])

Im übrigen sind die Meinungen über den Sinn und Zweck der Dekonzentration in Frankreich verschieden. Die einen sehen in der Dekonzentration nur eine abgeschwächte Dezentralisation und verstehen unter Dezentralisation und Dekonzentration nur zwei verschiedene Mittel, die aber dieselben Ziele verfolgen.[25]) Die anderen bezeichnen die Dekonzentration als Verstärkung der Zentralisation. Die mit der Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben betrauten staatlichen Behörden seien der verlängerte Arm der Zentrale.[26]) Wenn diese Auffassung von überzeugten Vorkämpfern der Dezentralisation früher vertreten wurde,[27]) so läßt sich das teilweise dadurch erklären, daß die Regierung geneigt war, die Forderung nach Dezentralisation mit einer Dekonzentration zu erfüllen, eben gerade deswegen, weil ihr dann noch ein größerer Einfluß und die letzte Entscheidung erhalten blieben. Andererseits verschloß sich die Regierung den Bestrebungen, die eine Dekonzentration wünschten, deswegen weniger, weil sie sehr bald erkannte, daß man zwar aus der Ferne regieren könne, aber besser aus der Nähe verwalten müsse.[28])

3. Bedeutung der Dezentralisation und Dekonzentration für Verwaltung und Politik.

Tatsächlich finden wir nur eine sehr langsame Verwirklichung der Forderung nach Verselbständigung der Gemeinden und des Departements, während die Dekonzentration schon sehr bald und

19) Hauriou, M.: Précis de Droit Administratif. S. 97 ff.
20) Fontaine, E.: Décentralisation et Deconcentration. S. 8
Déschanel: La décentralisation. S. 44 ff.
21) Fontaine, E.: Décentralisation et Déconcentration. S. 8.
22) Déschanel: La décentralisation. S. 183 ff.
23) Déschanel: Ebenda, S. 248 ff.
24) Jèze, G.: Verwaltungsrecht der französischen Republik. S. 193, Anm. 2.
25) Fontaine, E.: Décentralisation et Déconcentration. S. 45 ff.
26) Fontaine, E.: Ebenda, S. 31 f. (Vicomte G. d'Avenel: La réforme administrative).
27) Fontaine, E.: Ebenda, S. 30.
28) Napoleon III: Vorwort zum décret vom 25. 3. 1852.

in reichem Maße in der französischen Verwaltung zur Anwendung gelangte. Erst seit 1831 wurden die Gemeinderäte [29]) und seit 1833 auch die Departementsräte gewählt. Von 1848 ab galt auch hier das allgemeine Wahlrecht.[30]) Das Jahr 1882 brachte die Wählbarkeit des Bürgermeisters (Maire) durch die Munizipalräte,[31]) während der Präfekt auch nach dem Gesetz vom 10. 8. 1871 Staatsbeamter blieb.[32]) Auch das Gemeindegesetz von 1884 brachte nicht die ersehnte Dezentralisation. Der Maire muß alle Rechtshandlungen dem Präfekten mitteilen, dem die Verwaltungskontrolle zusteht.[33]) Die Unabhängigkeit der Munizipalräte ist nicht sehr groß, die Beschlüsse in den wichtigen Angelegenheiten bedürfen der Genehmigung des Präfekten, der Minister oder des Präsidenten der Republik.[34]) Ebenso erscheint die Unabhängigkeit der Generalräte im Departement rechtlich größer als sie tatsächlich ist.[35])

Dagegen brachten schon die Dekrete Napoleons III. vom 5. bis 30. 3. 1852 und 13. 4. 1861 eine weitgehende Dekonzentration der Verwaltung. Den Präfekten und Unterpräfekten wurde eine ganze Reihe von Angelegenheiten, die besonders das Departement und die Gemeinde betrafen, übertragen.[36]) Ebenso muß man bei der Gemeindeverwaltung des Bürgermeisters, solange er von Staats wegen eingesetzt und die Gemeinde als Staatsanstalt angesehen wurde, von Dekonzentration sprechen. Auch die Maßnahmen des Gesetzes vom 6. 12. 1897 über die Finanzverwaltung stellen eine Dekonzentration dar, wenn das Gesetz auch von Dezentralisation spricht.[37])

In Frankreich bildeten Dezentralisation und Dekonzentration kein reines Verwaltungsproblem. Es ging nicht nur darum, wie rein theoretisch die Verwaltung aufgebaut werden sollte, sondern es handelte sich zugleich um ein politisches Problem. Gewiß wurde bei allen Erörterungen die Frage nach der besseren Verwaltung, nach der Zweckmäßigkeit, Billigkeit, der schnelleren Erledigung und der besseren Handhabung der Verwaltung aufgeworfen, aber all dies war nicht ausschlaggebend. Das Hauptgewicht lag auf dem Gebiet des Politischen. Das Ideal der Freiheit und die politische Einheit Frankreichs waren die Stützpunkte, von denen aus die verschiedenen Parteien für oder gegen die Dezentralisation und Dekonzentration Stellung nahmen. Die Liberalisten verlangten die Freiheit des einzelnen, Zentralismus bedeutete für sie Zwang, Unselbständigkeit und dauernde Gebun-

---

29) Jèze, G.: Verwaltungsrecht der französischen Republik. S. 196.
de la Tour, I. I.: Décentralisation et liberté dans la commune. S. 86.
Constant, V.: de la Décentralisation dans la Commune. S. 67.
30) Constant, V.: Ebenda, S. 83.
Jèze, G.: Verwaltungsrecht der französischen Republik. S. 197.
31) Jèze, G.: Ebenda, S. 197.
32) Hauriou, M.: Précis de Droit Administratif. S. 150 ff.
33) Jèze, G.: Verwaltungsrecht der französischen Republik. S. 211.
34) Jèze, G.: Ebenda, S. 216.
35) Jèze, G.: Ebenda, S. 206 f.
36) Déschanel: La décentralisation. S. 48.
Fontaine, E.: Décentralisation et Déconcentration. S. 93.
37) Fontaine, E.: Ebenda, S. 115.

denheit in allen Dingen des öffentlichen Lebens. Der Forderung nach der Freiheit des einzelnen entspricht aber auch die Forderung nach der Freiheit der örtlichen Verwaltung. Rein weltanschaulich mußte also der Liberalismus eine Freierstellung der örtlichen Behörden von der Zentrale vertreten.[38]) Andererseits vertraten aber auch die Demokraten die Verselbständigung der örtlichen Verwaltungen.[39]) Anteilnahme an der Verwaltung war ihre Parole. Die Parteien konnten aber nur dann an der Verwaltung teilnehmen, wenn die Lokalbehörden gewählt werden und nicht abhängige, staatliche Behörden darstellten. So entsprach also eine Dezentralisation der örtlichen Verwaltung auch der Forderung der Demokraten, die aber nie voll verwirklicht worden ist.

II. Dezentralisation und Dekonzentration in Deutschland.

Als in Deutschland eine allgemeine Verfassungs- und Verwaltungsreform erörtert wurde, befaßte man sich auch mit den Problemen Zentralisation, Konzentration, Dezentralisation und Dekonzentration.[40]) Die Begriffe wurden wohl aus dem Französischen übernommen, jedoch tauchen sie in Deutschland als reine Verwaltungsprobleme auf. Bei der Frage, ob die Verwaltung dezentralisiert oder dekonzentriert werden sollte, ging man davon aus, daß in einem modernen Staat oder überhaupt in einem Gemeinwesen von größerer Ausdehnung und Bevölkerung eine Behandlung aller Angelegenheiten von einer Zelle aus unmöglich ist. Auf der anderen Seite war man sich bewußt, daß eine ganze Reihe von Aufgaben nur dann zweckentsprechend gelöst werden können, wenn man die örtlichen Verhältnisse und die besonderen Belange genau kennt und berücksichtigt. Zwei Gesichtspunkte standen also im Vordergrund. 1) die Entlastung der zentralen Behörden und 2) die Lebensnähe der Verwaltung.

1. Begriffsbestimmung der Dezentralisation und Dekonzentration.

Fanden wir schon in Frankreich eine gewisse Unklarheit und Uneinheitlichkeit in der Auffassung der beiden Begriffe, so müssen wir dasselbe auch für Deutschland feststellen.[41]) Freilich haben Dezentralisation und Dekonzentration manches gemeinsam. Beide erstreben eine Verlagerung der Gewalt von der Zentrale an die Peripherie, beide richten sich gegen die Zusammenballung der Verwaltung in den zentralen Stellen. Solange man in der Dezentralisation nur die Kraft sieht, „einen möglichst großen Teil der Funktionen der Gemeinschaft von ihrem eigentlichen Mittelpunkt möglichst weit weg anderen Stellen zu übertragen",[42]) rechtfertigt

38) Déschanel: La décentralisation. S. 2, 9 f.
39) Jèze, E.: Verwaltungsrecht der französischen Republik. S. 195.
40) Peters, H.: Zentralisaiton und Dezentralisation. S. 3.
41) Peters, H.: Ebenda, S. 3.
Laforet: Deutsches Verwaltungsrecht. S. 85, Anm. 5.
Herz-Brell: Berliner Stadtverfassungsrecht. München 1937. S. 17, Anm. 2.
Pagenkopf, A.: Die dezentralisierte Selbstverwaltung. S. 97.
42) Peters, H.: Zentralisation und Dezentralisation. S. 4 f.

es sich, für die beiden Begriffe das Wort Dezentralisation zu gebrauchen.[43]) Die Dekonzentration stellt sich dann nur als eine Art der Dezentralisation dar.[44]) Teilweise wird die Dekonzentration als administrative Dezentralisation bezeichnet, administrativ deswegen, weil sie bei der Organisation der Verwaltung am häufigsten in Erscheinung tritt.[45]) Nachdem nun einmal der Begriff der Dekonzentration in der deutschen Wissenschaft und Praxis Eingang gefunden hat, empfiehlt sich zur Vermeidung von Irrtümern und Unklarheiten eine säuberliche Trennung der beiden Begriffe[46]) und eine Beschränkung der Dezentralisation auf bestimmte Fälle.

Dezentralisation ist die Übertragung einer bestimmten Verwaltungsaufgabe von dem Staat auf einen besonderen Verwaltungsträger, der sie in eigener Verantwortung aber unter staatlicher Aufsicht erledigt.[47]) Als Prinzip gesehen, ist die Dezentralisation die Organisationsform, bei der ein möglichst geringer Teil der Tätigkeit, etwa nur die oberste Leitung und Beaufsichtigung bei der Zentrale liegt.[48]) Um das Vorhandensein einer Dezentralisation bejahen zu können, wird heute überwiegend verlangt, daß die übertragenen Aufgaben von besonderen Verwaltungsträgern außerhalb des staatlichen Behördenaufbaues wahrgenommen werden.[49]) Köttgen hält nur eine juristische Person des öffentlichen Rechts für geeignet, Träger einer solchen dezentralisierten Verwaltungskompetenz zu sein.[50]) Er begründet dies damit, daß diese in einem besonders engen Verhältnis zum Staat stehen, so daß die von diesen juristischen Personen des öffentlichen Rechts geübte Verwaltung mit gutem Grunde als mittelbare Staatsverwaltung angesprochen und neben die unmittelbare Staatsverwaltung des staatseigenen Behördenapparates gestellt werden könne.[51]) Bei Dezentralisation innerhalb der Gemeinde kann nicht unbedingt eigene Rechtspersönlichkeit verlangt werden.

---

43) Merkel, A.: Allgemeines Verwaltungsrecht. Berlin und Wien 1927. S. 321 f., 348 ff.
Loening, O.: Dezentralisation. (Politisches Handwörterbuch). S. 444.
Giese, F.: Staatsverwaltung im Einheitsstaat. (Handbuch der Politik). Bd. 1, S. 260.
44) Jerusalem: Zentralisation und Dezentralisation. (Handbuch der Politik 1912). S. 196.
Köhler, L.: Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts. Stuttgart und Berlin 1935. S. 104.
Peters, H.: Zentralisation und Dezentralisation. S. 18.
45) Peters, H.: Ebenda, S. 17.
Pagenkopf: Die dezentralisierte Selbstverwaltung. S. 97.
46) Frank, H.: Deutsches Verwaltungsrecht. München 1937. S. 149.
Köhler, L.: Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts. S. 104.
Laforet, W.: Deutsches Verwaltungsrecht. S. 85.
Mainz, Th.: Verwaltung. Hamburg 1937. S. 79.
47) Frank, H.: Deutsches Verwaltungsrecht. S. 49.
Laforet: Deutsches Verwaltungsrecht. S. 85, Anm. 5.
Fleiner, F.: Institutionen des deutschen Verwaltungsrecht. Tübingen 1928. S. 101 f.
Köttgen, A.: Deutsche Verwaltung, Mannheim, Berlin, Leipzig. 1936. S. 75.
48) Maunz, Th.: Ebenda, S. 79.
Köhler, L.: Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts. S. 104.
Köttgen, A.: Deutsche Verwaltung. S. 75.
50) Köttgen, A.: Ebenda, S. 75.
51) Köttgen, A.: Ebenda, S. 75.

Hier bedeutet die Dezentralisation die Regelung örtlicher Aufgaben durch örtliche Verwaltungsbehörden, die unter eigener Verantwortung handeln und an Anweisungen der Zentrale nicht gebunden sind.[52] Es ist nicht notwendig, daß der Staat immer unmittelbare Zentrale ist. Denkbar ist auch, daß eine Selbstverwaltungskörperschaft, der der Staat Aufgaben zur selbständigen Wahrnehmung übertragen hat, nun ihrerseits weiter dezentralisiert.[53] Von den einzelnen Arten der Dezentralisation[54] soll hier nur die Einteilung in sachliche und örtliche erwähnt werden,[55] von denen vor allen Dingen letztere im weiteren Verlauf der Arbeit interessiert. Dezentralisation muß nicht immer eine örtliche Verlagerung mit sich bringen, und umgekehrt braucht eine Verlegung einer Verwaltungsstelle an einen vom Verwaltungszentrum entfernten Ort nicht unbedingt Dezentralisation zu sein.[56] Richtig aber ist, daß eine räumliche Dezentralisation immer mit einer sachlichen verbunden ist.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, daß zwei Hauptmerkmale erfüllt sein müssen, um Dezentralisation verwirklichen zu können. 1) die Verwaltungsaufgaben müssen von einem Zentrum auf einen besonderen Verwaltungsträger übertragen werden. 2) Dieser muß das Recht der freien Entschließung haben und nicht an die Anweisungen einer vorgesetzten Behörde gebunden sein. Er handelt im eigenen Namen und unter eigener Verantwortung.

Unter der Dekonzentration versteht Stuckart[57] „die Verlagerung von Zuständigkeiten innerhalb der staatseigenen Verwaltung von der Zentrale auf nachgeordnete Stellen". Diese Begriffsbestimmung erscheint als zu eng, weil danach nur in der staatlichen Verwaltung eine Dekonzentration möglich wäre. Es ist nicht einzusehen, warum die Dekonzentration nicht auch innerhalb der Gemeinde Platz greifen soll. Dekonzentration ist daher die Verlagerung von Aufgaben auf untergeordnete Behörden und Dienststellen,[58] die jedoch den Anweisungen der Zentrale Folge leisten müssen. Die Verantwortung bleibt bei der Zentrale.[59] Die dekonzentrierte Stelle muß sich innerhalb eines geschlossenen Behördenaufbaues befinden, so daß sie der vorgesetzten Behörde

52) Pagenkopf, A.: Die dezentralisierte Selbstverwaltung. S. 97.
53) Peters, H.: Zentralisaiton und Dezentralisation. S. 20. — Er nennt das potensierte Dezentralisation.
54) Peters, H.: Ebenda, S. 9 ff.
55) Peters, H.: Ebenda, S. 14 f.
Maunz, Th.: Verwaltung. S. 79.
56) Peters, H.: Zentralisation und Dezentralisation. S. 16 f.
Es ist daher nicht richtig, Territorial- oder Provinzialsystem mit Dezentralisation gleichzusetzen, wie z. B. Merkel, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 321.
57) Stuckart, W.: Die Staatsverwaltung. In Frank: Deutsches Verwaltungsrecht. S. 149.
vgl. Laforet: Deutsches Verwaltungsrecht. S. 85.
Fleiner, F.: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. S. 74.
Maunz, Th.: Verwaltung. S. 79.
Köhler, L.: Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts, S. 93 und 104.
Koellreutter, O.: Deutsches Verwaltungsrecht, Berlin 1936, S. 45.
58) Herz-Brell: Berliner Stadtverfassungsrecht. S. 17, Anm. 2.
59) Peters, H.: Zentralisation und Dezentralisation. S. 17.

Folge leisten muß, wie der Dienstuntergebene einem Dienstbefehl.[60]) Die letzte entscheidende Willensbildung bleibt also bei der Zentrale.[61]) Ebenso wie bei der Dezentralisation kann man räumliche und sachliche Dekonzentration unterscheiden.[62]) Desgleichen ist eine potenzierte Dekonzentration denkbar und wird auch sehr oft angewandt. Die mit der Wahrnehmung der dekonzentrierten Aufgaben betrauten Stellen geben diese nun ihrerseits an ihnen nachgeordnete Stellen zur Erledigung unter ihrer Anweisung und Dienstaufsicht weiter.

Insgesamt ergeben sich aber zwischen Dezentralisation und Dekonzentration folgende Unterschiede:

1. Bei der Dezentralisation ist die Uebertragung der Aufgaben an einen besonderen Verwaltungsträger notwendig. — Bei der Dekonzentration die Ueberweisung an eine untergeordnete Behörde oder Dienststelle.
2. Bei der Dezentralisation wird außerhalb des staatlichen Behördenorganismus öffentliche Verwaltung ausgeübt. — Bei der Dekonzentration handelt es sich um Verwaltung innerhalb desselben Behördenaufbaus.
3. Dezentralisierte Verwaltungsträger entscheiden im eigenen Namen, die Zentrale kann nur Richtlinien aufstellen und hat kein Anweisungsrecht. — Dekonzentrierte Verwaltungsstellen haben zwar auch ein Entscheidungsrecht, aber unter der Dienstaufsicht und Anweisungsbefugnis der vorgesetzten Behörde.
4. Bei der Dezentralisation geht die Verantwortung auf die besonderen Verwaltungsträger über. — Bei der Dekonzentration bleibt sie bei der Zentrale.

2. Anwendung der Dezentralisation und Dekonzentration in der Gemeindeverwaltung.

In Deutschland spielt die Dezentralisation in der Gemeindeverwaltung heute keine Rolle mehr. Wie wir schon sahen, geht die DGO davon aus, daß die Gemeinden die untersten Träger der öffentlichen Verwaltung sind und daß für gemeindeähnliche Erscheinungsformen unterhalb der Gemeinden kein Raum ist. Eine räumliche Dezentralisation innerhalb der Gemeinde ist aber nur denkbar in der Schaffung selbständiger, gemeindeähnlicher Ortsteile.[63]) Die DGO hat demnach jede Dezentralisation in der Gemeinde unterbunden. Auch die Verfassung von Berlin ist nicht mehr dezentralistisch. Die Verwaltungsbezirke Berlins sind heute keine Gemeinden im kleinen mehr. Sie unterstehen der Hauptverwaltung und verwalten nur noch übertragene Angelegenheiten. Sie müssen dabei den Anweisungen des Oberbürgermeisters Folge leisten. Ob das Gesetz vom 27. 2. 1920 Dezentra-

60) Maunz, Th.: Verwaltung. S. 79.
61) Maunz, Th.: Ebenda, S. 79.
62) Maunz, Th.: Ebenda, S. 79.
63) Preuß, H.: fordert dies in „Handbuch der Politik". Bd. 1, S. 281.

lisation oder Dekonzentration verwirklichen wollte, war lange zweifelhaft und führte zu großen Streitigkeiten zwischen Magistrat und Bezirksverwaltungen.[64]) Der Streit wurde durch das Gesetz vom 30. 3. 1931 zu Gunsten der Bezirke entschieden.[65]) Auch noch nach dem Gesetz vom 29. 6. 34 konnte man, soweit es sich um sogenannte bezirkseigene Angelegenheiten handelte, von Dezentralisation sprechen.

Auch in den übrigen Weltstädten ist die Verwaltung zum Teil dezentralistisch aufgebaut. In Wien ist die Dezentralisation sehr gering, denn die 21 Bezirksverwaltungen mit den Bezirksvertretungen und Bezirksvorsteher haben zwar auf dem Papier einen großen Wirkungskreis, praktisch jedoch ist ihre Tätigkeit recht unbedeutend. Ebenso ist die Dezentralisation in Tokio sehr schwach. Die eigentliche Stadt Paris ist sehr zentralistisch aufgebaut. Dagegen ist die Stellung der 78 Gemeinden der Bannmeile von Paris sehr dezentralistisch. Stark ist auch die Dezentralisation in New-York, wo die fünf Boroughs in ihrem selbständigen Aufgabenkreis nur der finanziellen Kontrolle unterliegen. Am meisten dezentralisiert ist London, da es ja ein Verbandsgebilde darstellt und die einzelnen Bezirksstädte, vor allem die City sich weitgehend ihre Selbständigkeit bewahrt haben.

Ist die Dezentralisation aus der deutschen Gemeinde verbannt worden, so hat die D e k o n z e n t r a t i o n dadurch an Bedeutung für die Organisation der Gemeinde gewonnen. Zwar tritt sie in der DGO nirgends zutage, dafür haben aber die Gemeinden um so reichlicher von ihrem Satzungsrecht zum Nutzen der Dekonzentrierung ihrer Verwaltung Gebrauch gemacht. Die schwächste, aber am weitesten verbreitetste Form der Dekonzentration stellt die Einteilung in Ortsbezirke dar, an deren Spitze ehrenamtliche Bezirksvorsteher stehen. Eine stärkere Dekonzentrierung brachte § 42 des Einf.-Ges. zur Neuregelung der kommunalen Bezirke des Industriebezirks. Ebenso steht es mit der Verwaltungssatzung vom 30. 4. 1935 für den Verwaltungsbezirk Höchst a. M. Vor allem aber das Gesetz vom 1. 12. 1936 über die Verfassung und Verwaltung der Reichshauptstadt Berlin verwirklicht eine weitgehende Dekonzentration. Schon durch das Gesetz vom 29. 6. 1934 konnte die Wahrnehmung der sog. übertragenen Bezirksgeschäfte durch die Bezirksverwaltungen nicht mehr als Dezentralisation bezeichnet werden, da die Bezirksverwaltungen darin von der Hauptverwaltung abhängig waren. Heute sind die 20 Bezirksverwaltungen dekonzentrierte Behörden der Hauptverwaltung. Auch das Gesetz vom 9. 12. 1937 über die Verfassung und Verwaltung Hamburgs sieht die Dekonzentration der Gemeindeverwaltung vor.

Die Bezirksbildung in den oben (S. 76—84) besprochenen Weltstädten stellt sich — soweit nicht, wie bereits gezeigt wurde (S. 118 f.), Dezentralisation vorliegt — als Dekonzentration dar.

---

64) H e r z - B r e l l : Berliner Stadtverfassungsrecht. S. 14 f.
65) H e r z - B r e l l : Ebenda, S. 18.

III. Dezentralisation und Dekonzentration und die räumliche Gliederung der örtlichen Gemeinschaft.

Es ist gezeigt worden, was unter Dezentralisation und Dekonzentration im deutschen Organisationsrecht verstanden wird, und wie sich diese beiden Organisationsprinzipien innerhalb der deutschen Gemeinde ausgewirkt haben. Wir müssen nun fragen, ob wir mit den Begriffen, wie sie in der Wissenschaft heute verstanden werden, auskommen, oder ob hier nicht noch andere Probleme bei der räumlichen Gliederung der Gemeinde zu lösen sind.

1. Räumliche Gliederung als Verwaltungsproblem.

Wie wir sahen, sind sowohl Dezentralisation, als auch Dekonzentration rein verwaltungstechnische Begriffe, deren Eigenart nur im Rahmen der öffentlichen Verwaltung zum Ausdruck gelangen kann. Solange es sich also um die Organisation der Verwaltung handelt, werden die Begriffe nach wie vor ihre Bedeutung behalten. Ein anderes Problem ist es aber, ob die Gliederung der Verwaltung in räumliche Bezirke heute noch bei der räumlichen Aufgliederung das Maßgebende ist, ob es sich bei der heutigen Forderung nach einer Gliederung nur um ein reines Verwaltungsproblem handelt oder ob heute nicht andere Gesichtspunkte in Betracht zu ziehen sind. Bisher handelte es sich darum, eine zweckmäßige, billige, möglichst lebensnahe Verwaltungsform zu finden.

Das hing eng mit der Lehre Montesquieus von der Gewaltenteilung zusammen. Die Gewaltenteilungslehre zerlegt die Staatsgewalt in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung. Es ist dies nicht nur eine gegenständliche, sondern auch eine organisationsmäßige Teilung.[66]) Sie stellt daher auch die Staatstätigkeit in drei voneinander völlig getrennte Funktionen, die der Aufteilung der Gewalt entsprechen. Unter Verwaltung müssen die Anhänger dieser Lehre daher die unpolitische, rein technische Vollziehung der Normen des Staates mit einem von den übrigen Funktionen getrennten Apparat verstehen.[67]) Als Teil der Staatsgewalt besteht die Verwaltung um ihrer selbst willen, denn sie steht als selbständige Gewalt im Mittelpunkt der Betrachtungen und nicht die Frage, inbezug worauf verwaltet werden muß. Die Verwaltung wird als technische Verwirklichung isoliert, hat keine Beziehungen zur Geschichte, Raum und Zeit und steht lediglich mit dem Staat in näherer Beziehung. Das Volk ist danach nur Objekt der Verwaltung, es steht im Schatten der Staatsgewalt „Verwaltung". Der Verwaltungsapparat stellt nach dieser Auffassung eine mechanische, unpolitische Größe dar, die der jeweiligen Regierung zur Durchführung ihrer Zwecke zur Verfügung steht. Die Gewaltenteilungslehre und der

---

66 Jellinek, W.: Verwaltungsrecht. Berlin 1931. S. 6 ff.
67) Laforet: Deutsches Verwaltungsrecht. S. 5.
Koellreutter, O.: Deutsches Verwaltungsrecht. S. 2.

eben dargelegte Verwaltungsbegriff waren auch in Deutschland vorherrschend. Nur so läßt es sich erklären, daß man auch bei der Frage nach der räumlichen Gliederung vom Verwaltungsstandpunkt ausging und das Problem mit einer Austeilung der öffentlichen Verwaltung zu lösen versuchte.

Heute ist die Gewaltenteilungslehre in Deutschland überwunden.[68]) An Stelle der nicht nur gegenständlichen, sondern auch organisationsmäßigen Gegenüberstellung von Gesetzgebung und Verwaltung ist heute die letztverantwortliche Führerentscheidung als Ausdruck der Einheit deutscher Staatsgewalt[69]) getreten. Alle staatlichen Aufgaben liegen heute in der Hand des Führers und Reichskanzlers.[70]) Es gibt keine Trennung der Gewalten mehr und damit auch keine selbständige isolierte Verwaltung. Der Begriff der Verwaltung muß auf eine neue Basis gestellt werden, sein Inhalt und sein Zweck haben sich vollständig geändert. Die Verwaltung ist nicht mehr Selbstzweck, sondern ein dienendes Mittel der Führung.[71]) Das Volk, die Gemeinschaft, ist nicht mehr Objekt der Verwaltung, sondern die Verwaltung ist ein Mittel in der Hand des Führers, die Belange der Volksgemeinschaft wahrzunehmen.[72]) In Bezug auf die Gemeinschaft darf die Frage nicht mehr heißen, was wird verwaltet, sondern wofür.[73]) In der Verwaltung verwirklicht der Staat nicht nur seine Zwecke, sondern der Zweck der Verwaltung ist die Verwirklichung der Volksgemeinschaft. Damit wird die Verwaltung aus ihrer unpolitischen, abstrakten Sphäre herausgenommen und in Beziehung zu Geschichte, Volk, Zeit und Raum gebracht.[74]) So sehen wir, daß die Gemeinschaft im Vordergrund steht und nicht die Verwaltung als solche. Die Gemeinschaft wird nicht verwaltet, sondern geführt.[75]) Der Führer stellt den Plan auf, nach dem das Gemeinschaftswesen gestaltet werden soll, und als Mittel der Gestaltung steht ihm die Verwaltung zur Verfügung. Die Verwaltung ist daher die Wahrnehmung der Belange der Volksgemeinschaft durch Arbeit besonders dazu berufener Behörden und Aemter nach einem vom Führer der Gemeinschaft aufgestellten Plan in einer gegebenen Sachlage.[76])

---

68) Köttgen, A.: Deutsche Verwaltung. S. 5.
Laforet: Deutsches Verwaltungsrecht. S. 7.
Köhler, L.: Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts. S. 17.
Frank: Deutsches Verwaltungsrecht, S. 11.
Scheuner, U.: Die nationale Revolution. (Archiv für öffentliches Recht, N. F. Bd. 24). S. 326.
69) Köttgen, A.: Deutsche Verwaltung. S. 5.
70) Köhler, L.: Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts. S. 17.
71) Maunz, Th.: Verwaltung. S. 13.
Frank, H.: Deutsches Verwaltungsrecht. S. XIII.
Koellreutter, O.: Deutsches Verwaltungsrecht. S. 6.
72) Koellreutter: Ebenda, S. 4.
73) Koellreutter: Ebenda, S. 1 und 3.
Maunz, Th.: Verwaltung. S. 13.
Frick, W.: Partei und Staat. (Ztschr. Deutsche Verwaltung, 1937). S. 326.
74) Maunz, Th.: Verwaltung. S. 14.
75) Maunz, Th.: Ebenda, S. 11.
76) Maunz, Th.: Ebenda, S. 11. und
Frank, H.: Deutsches Verwaltungsrecht, S. XIII,
setzen jedoch Verwaltung im übrigen mit Gestaltung des Gemeinschaftslebens gleich

2. Räumliche Gliederung als Gliederung der Gemeinschaft.

Nach diesen Feststellungen dürfen wir uns bei der Frage nach einer räumlichen Gliederung nicht lediglich auf eine Aufteilung der öffentlichen Verwaltung beschränken. Wir sprechen heute nicht von einem dezentralisierten oder dekonzentrierten Führerstaat, sondern von einem gegliederten Führerstaat. Heute steht die Gemeinschaft im Vordergrund, die Volksgemeinschaft bildet die Grundlage für jede Staatstätigkeit. Durch die Gliederung der Volksgemeinschaft entstehen Untergemeinschaften. Das rein Verwaltungsmäßige kommt erst in zweiter Linie.[77]) Es gilt, die Volksgemeinschaft in **Teilgemeinschaften** und **Gemeinschaftsteile** zu gliedern, so daß ein lebendiger Organismus und nicht ein technischer Verwaltungskörper entsteht. Teilgemeinschaften sind Untergemeinschaften mit selbständigem, eigenverantwortlichem Leben. Sie sind innerhalb ihres Aufgabenkreises lediglich an die gesetzlichen Bestimmungen und die Ziele der Staatsführung gebunden. Für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben tragen sie die gesamte Verantwortung. Der Gemeinschaftsteil bildet dagegen keine selbständige Untergemeinschaft. Er ist in seinen Maßnahmen von der Führung der Gesamtgemeinschaft abhängig, in der er einen Teil bildet. Die Führung der Gesamtgemeinschaft kann ihm daher besondere Anweisungen geben und ihm im einzelnen vorschreiben, was zu tun und zu lassen ist. Eine derartige Aufteilung in Teilgemeinschaften und Gemeinschaftsteile können wir in der Organisation der Partei und ihrer Gliederungen beobachten. Ein SA.-Sturm bildet eine Teilgemeinschaft, während eine Schar nur einen Gemeinschaftsteil darstellt. Die Ortsgruppe ist eine Gemeinschaft innerhalb der Gemeinschaft aller Parteigenossen, die Zelle und der Block bilden aber nur Teile der Ortsgruppe und keine selbständigen Teilgemeinschaften.

Die DGO. sagt im § 1, Abs. 1: Die Gemeinden fassen die in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräfte des Volkes zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat zusammen. Diese örtliche Gemeinschaft ist eine Teilgemeinschaft innerhalb der völkischen Gesamtgemeinschaft. In ihr bildet die gemeindliche Verwaltung die unterste volksnächste Stufe der öffentlichen Verwaltung im Staat.

Die Gliederung in Teilgemeinschaften und Gemeinschaftsteile ist nicht nur für den staatlichen Aufbau, sondern auch bei dem Großstadtproblem und bei der in Aussicht genommenen Neugliederung der Gemeinden von großer Bedeutung. Sowohl Frick als auch Stuckart haben die Notwendigkeit einer Gliederung der Großgemeinden zum Ausdruck gebracht.[78a]) Die Amtsordnung für Rheinland und Westfalen unterstützt die Aufteilung in Teilgemeinschaften, indem sie die naturgewachsenen Siedlungseinheiten

---

77) Maunz, Th.: Verwaltung. S. 6.
78a) Frick: Partei und Staat. (Ztschr. Deutsche Verwaltung, 1937). S. 326 ff.
Stuckart: Großstadt, ländliche Gemeinde und Staatsaufsicht (Ztschr. Deutsche Verwaltung, 1938). S. 6 ff.

als Gemeinden in der darüber stehenden Gesamtgemeinschaft des Amtes weiterbestehen läßt. Die Oldenburgische Verwaltungsreform bildete dagegen großräumige Gemeinden, so daß viele ehemaligen Siedlungsgemeinschaften nur noch als Gemeinschaftsteile weiterbestehen. Ebenso geht der Plan einer neuen Kreisordnung von Großgemeinden aus, während das in Aussicht genommene Zweckverbandsgesetz die Siedlungseinheiten erhalten soll. Aufgaben, die für die einzelnen Gemeinden untragbar sind, sollen durch den Zusammenschluß mehrerer Gemeinden zu einem Zweckverband gelöst werden.

3. Anwendbarkeit der Begriffe Dezentralisation und Dekonzentration bei der Aufgliederung der Gemeinschaft.

Sollen nun die Begriffe Dezentralisation und Dekonzentration weiter angewandt werden? Es bestehen drei Möglichkeiten. 1) Den Begriffen Dezentralisation und Dekonzentration wird ein neuer Inhalt gegeben, so daß sie den Begriffen Teilgemeinschaft und Gemeinschaftsteil entsprechen. Wir müßten dann einen Wandel des Begriffsinhaltes feststellen. 2) Die alten Begriffe bestehen in ihrer ursprünglichen Bedeutung weiter fort und bei der Frage der räumlichen Aufgliederung kommen das Gemeinschaftsdenken und die Orientierung an der Gemeinschaft hinzu. 3) Dezentralisation und Dekonzentration werden durch Aufteilung in Teilgemeinschaften und Gemeinschaftsteile ersetzt.

Wenn wir rein äußerlich die alten und die neuen Begriffe vergleichen, finden wir eine weitgehende Uebereinstimmung. Die Begriffsmerkmale der Dezentralisation und Dekonzentration sind im wesentlichen auch in den neuen Begriffen vorhanden. Lediglich das typisch verwaltungstechnische Denken ist durch das Gemeinschaftsdenken ergänzt worden. Die Geisteshaltung gegenüber Volk und Staat hat sich von Grund auf geändert. Es liegt daher nahe, von einer Wandlung der Begriffe Dezentralisation und Dekonzentration zu sprechen. Damit wären die Begriffe aber wieder einseitig bestimmt. Waren sie vorher bloße Organisationsprinzipien der Verwaltung und reichten daher nicht aus für die Frage nach der Gliederung der Gemeinschaft, so wären sie jetzt nicht mehr für das rein Verwaltungsmäßige in der Gemeinschaft zu gebrauchen. Wenn auch die Verwaltung nur Mittel ist, die Belange der Gemeinschaft wahrzunehmen, so erhebt sich doch auch in der Gemeinschaft noch die Frage nach der richtigen und zweckmäßigen Organisation dieser Verwaltung, um diesen Anforderungen gerecht werden zu können. Deswegen wäre es auch verkehrt, Dezentralisation und Dekonzentration durch Gliederung in Teilgemeinschaften und Gemeinschaftsteile zu ersetzen.

Am ehesten erscheint noch der Begriff der Dezentralisation dazu geeignet zu sein, durch den entsprechenden Begrif der Gliederungen in Teilgemeinschaften ersetzt zu werden. Im rein Verwaltungsmäßigen spielt die Dezentralisation keine Rolle mehr, sondern bei räumlicher Dezentralisation wird es sich immer darum

handeln, einer Gemeinschaft innerhalb einer Gesamtgemeinschaft ein selbständiges Leben zu geben. Schon früher wurde daher oft der Begriff Dezentralisation mit dem Begriff der Selbstverwaltung gleichgestellt. [78]) So ist die Gemeinde eine Teilgemeinschaft innerhalb des Kreises, der Kreis eine Teilgemeinschaft innerhalb der Provinz, die Provinz wiederum eine Teilgemeinschaft des Reiches. Auch in der rheinischen Aemterverfassung bildet die Einzelgemeinde eine Gemeinschaft in dem Amtsverband. Ebenso bildet der Reichsnährstand eine Untergemeinschaft, die keine staatliche Behörde, sondern eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit darstellt. [79]) Das Gleiche finden wir bei dem „Deutschen Handwerk", das als Gemeinschaft alle beruflich und wirtschaftlich in einer bestimmten Art Arbeitenden umfaßt. [80])

Anders liegt es bei der Dekonzentration. Der Begriff der Dekonzentration kann im behördlichen Aufbau, in der Verwaltung innerhalb der Gemeinschaft nicht aufgegeben werden. Da es sich um bloße Uebertragung von Aufgaben einer vorgesetzten Behörde auf eine untergeordnete innerhalb derselben Behördenorganisation handelt, kann man nicht von einer Gemeinschaft und von Gemeinschaftsteilen sprechen. Bei der Finanzverwaltung, der Polizeiverwaltung, der Zollverwaltung usw., handelt es sich bei der Frage nach der örtlichen Untergliederung eben um rein technische, organisatorische Erwägungen. Hier werden Verwaltungsbezirke geschaffen und diese Verwaltungsbezirke bilden als solche keine besonderen Gemeinschaften. Dieser enge verwaltungstechnische Begriff der Dekonzentration ist dann aber wiederum nicht für Erscheinungsformen, wo die Gliederung der Gemeinschaft im Vordergrund steht, anwendbar. Es gibt eine ganze Reihe von Verwaltungsbezirken, die zugleich eine Untergemeinschaft darstellen, z. B. die Untergliederungen des Reichsnährstandes. Als Teilgemeinschaften in dargelegtem Sinne können diese nicht angesprochen werden, da sie nicht die Selbständigkeit besitzen, die man dann von ihnen fordern müßte, ihnen fehlt ja auch die eigene Rechtspersönlichkeit. [81]) Sie können nur als Gemeinschaftsteil bezeichnet werden. Gerade bei dem betont genossenschaftlichen Zusammenschluß im Reichsnährstand wäre es verfehlt, in den Untergliederungen lediglich dekonzentrierte Verwaltungsbezirke zu sehen.

4. Ortsbezirke und Gemeinschaft.

Aehnlich liegt es auch bei der Gliederung der Gemeinde in Ortsbezirke. In erster Linie sind sie Verwaltungsbezirke, jedoch

---

78) Köhler, L.: Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts. vgl. S. 105.
Merkel, A.: Allgemeines Verwaltungsrecht. S. 348.

79) Maunz, Th.: Verwaltung. S. 10.
Molitor, E.: Deutsches Bauern- und Agrarrecht. Leipzig 1936. S. 124 ff.
Blomeyer, K.: Deutsches Bauernrecht. Berlin 1936. S. 22.
Stoll, H.: Deutsches Bauernrecht. Tübingen 1935. S. 20 f.

80) Maunz, Th.: Verwaltung. S. 10.

81) Molitor, E.: Deutsches Bauern- und Agrarrecht. S. 133.

nicht in dem Sinn, daß sie nur der Verwaltung zu dienen haben, sondern daß sie als dienendes Mittel bei der Wahrnehmung der Belange der örtlichen Gemeinschaft erscheinen. Daneben aber soll die Ausgliederung in Ortsbezirke eine regere Gestaltung des öffentlichen Lebens und das Gefühl der Zusammengehörigkeit in den Bewohnern der Bezirke erwecken und die Gemeinde tatsächlich zu einer örtlichen Gemeinschaft werden lassen.

Einfache Dekonzentration in der Gemeindeverwaltung mit beschränktem Aufgabenkreis. Wie wir schon sahen, ist das Maß der Dekonzentration in den verschiedenen Gemeinden sehr verschieden. Zunächst können wir eine Gruppe feststellen, in der nur ein sehr beschränkter Aufgabenkreis den örtlichen Verwaltungsstellen übertragen worden ist. Es handelt sich fast ausnahmslos um Verwaltungstätigkeit von geringer Bedeutung, bei der es auf besondere Kenntnis der örtlichen Verhältnisse ankommt oder darauf, daß der Bevölkerung der Verkehr mit der Verwaltung erleichtert werden soll. Daneben soll gerade durch die Wahrnehmung besonderer Aufgaben und durch ortsnahe Einrichtungen das Vertrauen der Bevölkerung zur Verwaltung gestärkt werden. Die Tätigkeit des Bezirksvorstehers kommt zweifellos zunächst einmal der Verwaltung zugute, sie wird entlastet, sie wird verbessert, und das Vertrauen zu ihr wird gestärkt. Aber damit ist die Tätigkeit des Bezirksvorstehers zugleich Dienst an der Volksgemeinschaft, wenn auch nur mittelbar: denn die Verwaltung ist ja nur ein Mittel, um das Gemeinschaftsleben zu verwirklichen. Die Aufteilung in Bezirke und die Betrauung der Bezirksvorsteher mit der Wahrnehmung gewisser Aufgaben sind nur eine Form, die Verwaltung so zu gestalten, daß die Erfordernisse der Gemeinschaft am besten erfüllt werden können.

Gesteigerte Dekonzentration in der Gemeindeverwaltung mit erhöhten Verwaltungsaufgaben. Nicht anders verhält es sich dort, wo den Ortsbezirken dadurch erhöhte Bedeutung zukommt, daß ihnen größere und wichtigere Aufgaben übertragen worden sind. Dem Bezirksvorsteher werden in Ortsteilen, die eingemeindeten Gebieten entsprechen oder die außerhalb der Kerngemeinden liegen, besondere Aufgaben übertragen, wie z. B. die Veröffentlichung von amtlichen Bekanntmachungen, Betätigung von Zustellungen, die Erhebung von Steuern, die Regelung der Hand- und Spanndienste und die Abstellung von Mängeln bei gewissen gemeindlichen Anlagen. All dies sind Maßnahmen, die eine Anpassung der Verwaltung an die örtlichen Gegebenheiten mit sich bringen.

Am klarsten wird die Bedeutung der Ortsbezirke für die Verwaltung in den Großstädten. Je größer die Entfernungen werden, desto weniger kommt die Verwaltung mit zentralen Stellen aus und desto mehr muß die Verwaltung dekonzentriert werden. Die Bezirksverwaltung Höchst a. M., die Bezirke in Dresden und in den Industriestädten im Rheinland und Westfalen, vor allem die Bezirke in Berlin dienen alle dem gleichen Ziel: die Verwaltung

möglichst ortsnahe und volksnahe zu machen. Die Einrichtung von Standesämtern, Wohlfahrtsämtern, Tiefbauämtern, Steuer- und Sparkassen usw. in den Bezirken stellt eigentlich nur eine Verlegung der Aemter von der Zentrale in die Bezirke dar. Hier dreht es sich in erster Linie darum, der Bevölkerung durch die Filialen unnötig weite Wege zu ersparen. Wenn aber den Bezirksverwaltungen auch ein selbständiges Entscheidungsrecht in einigen Angelegenheiten gegeben wird, ihnen sogar ganze Gebiete zur selbständigen Erledigung übertragen werden, so steht hier die bessere Anpassungsmöglichkeit der Verwaltung an die Erfordernisse des Bezirks neben der Entlastung der Zentralverwaltung im Vordergrund. Am ausgeprägtesten ist dies in Berlin zu beobachten, wo die Bezirksverwaltungen für alle nicht ausdrücklich der Zentralverwaltung vorbehaltenen Angelegenheiten zuständig sind. Die Gefahr, daß die Verwaltung in den Bezirken und in der Zentrale auseinanderlaufen könnte, wird dadurch vermieden, daß die Zentralverwaltung jederzeit in der Lage ist, der Bezirksverwaltung Anweisungen zu geben.

Die Ortsbezirke bei der Erhaltung der Gemeinschaft in der Gemeinde.

Wir können also feststellen, daß die Bildung von Ortsbezirken ein hervorragendes, teilweise sogar unbedingt notwendiges Mittel ist, die Verwaltung in der Gemeinde so zu gestalten, daß sie ihren Zweck, der Gemeinschaft zu dienen, erfüllen kann. Damit ist aber die Bedeutung der Ortsbezirke keineswegs restlos erfaßt. Sowohl die einfachen Ortsbezirke als auch die Bezirke in den Großstädten haben noch eine weitere, mindestens ebenso bedeutende Aufgabe: die in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräfte des Volkes zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben in der engeren Heimat zu wecken und nutzbar zu machen. Das große Ziel ist, in den Bewohnern der Bezirke das Zusammengehörigkeitsgefühl zu stärken und sie auf die Gesamtgemeinschaft „Gemeinde" hinzuführen.

Bei eingemeindeten Ortschaften, bei abgesonderten, vom Ortskern entfernteren, abgeschlossenen Siedlungen der Gemeinde tritt die Erhaltung des Gemeinschaftslebens in diesen Bezirken zum Nutzen und zur Stärkung des Gemeinschaftsgefühls in der gesamten Gemeinde klar hervor. Bei eingemeindeten Gemeinden soll die Schaffung von Bezirken, die den ehemaligen Siedlungsgemeinschaften entsprechen, dazu verhelfen, daß die zusammengeschlossenen Gemeinden sich näherkommen und zu einer neuen Gemeinschaft zusammenwachsen. So wird die Gefahr gebannt, daß sich die eingemeindeten Teile benachteiligt fühlen und einen Fremdkörper in der Gemeinde bilden. Bei der Schaffung von Bezirken für Randsiedlungen und Ortsteile, die außerhalb des eigentlichen Stadtkerns liegen, sind diese Gesichtspunkte ebenfalls wirksam.

Am schwerwiegendsten ist wohl das Problem, durch Schaffung von Ortsbezirken in den Großgemein-

den die Großgemeinde zu einer örtlichen Gemeinschaft werden zu lassen. Je größer das Gebiet und die Ansammlung der Menschen werden, desto mehr verliert der einzelne den Ueberblick über das Ganze und fühlt sich nur als unbedeutendes Teilchen einer unbestimmten, großen Masse. Desto größer wird aber auch die Entfremdung der Bewohner untereinander, und die Interesselosigkeit an dem Geschehen in der Gemeinde nimmt mehr und mehr zu. Das Gemeinschaftsgefühl geht so weit verloren, daß sich Menschen, die in derselben Straße wohnen, sogar als unmittelbare Nachbarn oder Mitbewohner desselben Hauses, nicht kennenlernen und vollkommen fremd aneinander vorbeigehen. Das Band von Mensch zu Mensch, das so charakteristisch für das Zusammenleben in einer kleinen, vor allem dörflichen Gemeinde ist, hat die Zusammenballung in Großstädte zerrissen. Daher ist in der Großstadt die Aufgliederung und Auflockerung von größter Bedeutung für die Bildung einer örtlichen Gemeinschaft.

Hier gilt es, die Menschen in kleinen örtlichen Wohngemeinschaften zusammenzufassen und einander näherzubringen. Aber nicht eine äußerliche Zusammenfassung soll das Ziel sein, sondern die Herstellung von seelischen Bindungen. In ihnen sollen das Gefühl der Zusammengehörigkeit, der Pflicht gegenüber der Gesamtheit, die Verantwortung und Mitarbeit bei der Erledigung der Gemeinschaftsaufgaben und nicht zuletzt des Heimatgefühls gestärkt werden. Die Erweckung des Heimatgefühls ist wohl der stärkste Faktor bei der Bildung einer örtlichen Gemeinschaft. Das Heimatbewußtsein verbindet den Menschen nicht nur mit der Natur seines Heimatbezirks, sondern auch mit der Bevölkerung. Dort, wo der Mensch seine Heimat hat, nimmt er an den Geschehnissen den regsten Anteil, dort wird er immer bereit sein, zum Wohle der Gesamtheit mitzuarbeiten.

Wir dürfen demnach die Tätigkeit der Bezirksvorsteher und Bezirksverwaltungen nicht nur von dem Standpunkt aus betrachten, inwieweit damit der Verwaltung gedient ist, sondern auch inwieweit sie unmittelbar dazu beitragen, die Gemeinde zur örtlichen Gemeinschaft zu machen. Es muß geprüft werden, inwieweit ihre Tätigkeit dazu geeignet ist, die lebendigen Kräfte in der Gemeinschaft auszuwerten.

Soweit es sich um ehrenamtliche Tätigkeit innerhalb der Bezirke handelt, ist der Wert dieser Einrichtungen für die Aktivierung des Gemeinschaftslebens offensichtlich. Die ehrenamtliche Mitarbeit ist das vornehmlichste Mittel zur regen Anteilnahme der Bevölkerung am öffentlichen Leben. In größeren Gemeinden ist die Bestellung von ehrenamtlichen Mitarbeitern in den Bezirken schon deswegen zu begrüßen, weil das ehrenamtliche Moment dort so wie so schon benachteiligt ist. Einmal wird durch die fortschreitende Bürokratisierung der Verwaltung das Ehrenamt immer mehr verdrängt und andererseits wird mit dem Anwachsen der Bevölkerung die Zahl der ehrenamtlich Tätigen im Verhältnis immer geringer.

Wie der Bezirksvorsteher und ebenso die Organe der Bezirksverwaltungen in den Großstädten ähnlich den Gemeinderäten und Beiräten eine Mittlerstellung zwischen der Führung der Gemeinde und der Bevölkerung zukommt, haben wir bereits kennen gelernt. Gerade diese Stellung kann dazu beitragen, das Gemeinschaftsgefühl zu heben. Die Bevölkerung kann sich bei den örtlichen „Vertrauensmännern" Auskunft holen und so Verständnis für die Maßnahmen der Führung bekommen. Der Bezirksvorsteher kann dem Einzelnen den Blick für die Notwendigkeiten der gesamten Gemeinde öffnen, sodaß er nicht nur an sich oder an seinen Bezirk denkt, sondern einsieht, daß dieses oder jenes geschehen muß, weil das Wohl der Gesamtheit im Vordergrund steht. Andererseits sind die Bezirksorgane auch das Sprachrohr für berechtigte Beschwerden und Wünsche der Bewohner des Bezirks. Dem einzelnen kommt dadurch zum Bewußtsein, daß seine Wünsche berücksichtigt werden. Er fühlt sich mehr und mehr als Mitglied einer Gemeinschaft. Ueberall da, wo es gilt, das Vertrauen der Bevölkerung zur Verwaltung zu stärken, wird gleichzeitig das Gemeinschaftsgefühl gefördert. Je mehr der einzelne merkt, daß auf seine Verhältnisse eingegangen wird, je mehr Maßnahmen der gemeindlichen Verwaltung seinen engeren Bezirk betreffen, desto mehr wird der einzelne Einwohner sich dafür interessieren. Das ist auch mit der Hauptgrund, warum in den Bezirken der Großstädte eine den örtlichen Verhältnissen angepaßte Verwaltung erstrebt wird. Die Bevölkerung soll an dem öffentlichen Leben in ihrem Bezirk interessiert werden. Keineswegs, um den Bestrebungen nach Absonderung und Eigenbrötelei Vorschub zu leisten, sondern um die Bevölkerung dadurch an dem Geschick der ganzen Gemeinde Anteil nehmen zu lassen. Je mehr Aufgaben den Bezirksverwaltungen überwiesen werden, desto lebhafter wird auch die Mitarbeit der Bewohner. Die Schwierigkeiten, die sich bei der Verwaltung der Bezirke im kleinen ergeben, sind auch bei der Verwaltung der Gemeinde, noch dazu in größerem Ausmaß, vorhanden. Hat die Bevölkerung aber erst einmal Verständnis für die Notwendigkeiten der Bezirksverwaltung, so wird sie auch den Maßnahmen der Gemeinden nicht mehr fremd gegenüberstehen. So wird allmählich das Gemeinschaftsgefühl in der gesamten Gemeinde geweckt und die Bevölkerung zur regen Anteilnahme am öffentlichen Leben erzogen.

Die Gemeinderäte und Beiräte werden in der amtlichen Begründung zur DGO das genossenschafliche Element in der Gemeindeverwaltung genannt. Sie sollen die fortdauernde Belebung der Verwaltung von außen, die enge Fühlung der Verwaltung mit der Bevölkerung und die Verbindung von Führung und Gefolgschaft in der Gemeinde gewährleisten. Insbesondere scheinen die Beiräte in Zukunft berufen zu sein, in diesem Sinne zu wirken. [82]) So lange dieser gemeindlichen Verfassungsgestaltung

82) Herrfahrdt, H.: Gemeindeverwaltung nud Berufsstände. (Ztschr. „Reich und Länder" 1936). S. 322 f.

aber noch die Schwierigkeiten des berufsständischen Aufbaus entgegenstehen, wird man die Lösung des Problems auf anderer Grundlage versuchen müssen. In den Bezirksvorstehern bietet sich ein Mittel, das Genossenschaftsprinzip in der Gemeinde zu verwirklichen. So wie die Gemeinderäte dem Leiter der Gemeinde in Dingen, die für die ganze Gemeinde von Belang sind, eigenverantwortlichen Rat erteilen und die Beiräte in fachlichen Angelegenheiten ihren Rat abgeben, ebenso kann auch eine Beratung des Bürgermeisters durch die Bezirksvorsteher erfolgen. Es liegt hier ganz in der Hand des Leiters der Gemeinde, inwieweit er von dieser Möglichkeit im Weg über sein Satzungsrecht Gebrauch macht, ob er die Bezirksvorsteher allwöchentlich, jeden Monat einmal oder nur zu besonderen Anlässen zusammenruft und sich mit ihnen berät. Er kann so eine Brücke schaffen zwischen Verwaltung und Bevölkerung und in hervorragender Weise zur Verwirklichung der örtlichen Gemeinschaft beitragen.

Abschließend müssen wir feststellen, daß die Kennzeichnung der örtlichen Bezirke als dekonzentrierte Verwaltung nicht genügt. Damit ist nur ihrem Wesen als Verwaltungsbezirk Genüge getan, nicht aber ihrer Stellung innerhalb der Gemeinde als einer örtlichen Gemeinschaft. Wohl kommt ihre mittelbare Bedeutung bei der Erhaltung der örtlichen Gemeinschaft, nämlich als orts- und volksnahe Form der Verwaltung mit der Bezeichnung Dekonzentration zum Ausdruck, nicht aber ihre unmittelbare Mitwirkung bei der Entfaltung der in der Gemeinschaft liegenden starken Kräfte, bei der Aktivierung des öffentlichen Lebens und der Schaffung eines starken lebendigen Gemeinschaftsgefühls.

Lebenslauf.

Am 16. August 1913 wurde ich als Sohn des Steuerinspektors Franz Göbel und seiner Ehefrau Marie, geb. Hartmann, in Marburg/L. geboren.

Nach neunjährigem Besuch des Reform-Realgymnasiums in Marburg bestand ich am 23. Februar 1933 die Reifeprüfung mit der Note „gut". Nach der freiwilligen Teilnahme am nationalsozialistischen Arbeitsdienst in Steinau, Kreis Schlüchtern, während des Werkhalbjahres 1933 und der Ableistung meines Dienstes in der Geländesportschule zu Bad Schwalbach begann ich im Wintersemester 1933/34 das Studium der Rechtswissenschaft an der Universität in Marburg. Ich studierte 7 Semester, davon 6 in Marburg und eines an der Universität Heidelberg.

Am 5. Juni 1937 bestand ich vor der Prüfungskommission beim Oberlandesgericht in Kassel die erste juristische Staatsprüfung. Ich widmete mich dann meiner Dissertation über: Bezirksbildung und Bezirksvorsteher im deutschen Gemeinderecht. Am 1. Februar 1938 wurde ich zum Gerichtsreferendar ernannt und bin seitdem im Vorbereitungsdienst tätig.

Oskar Göbel,
Gerichtsreferendar.